LUND UNIVERSITY

Kommunala huvudmannastrategier för kostnadspress och utveckling : en studie av kommunal teknik

Mattisson, Ola

2000

Link to publication

Citation for published version (APA):
Mattisson, O. (2000). *Kommunala huvudmannastrategier för kostnadspress och utveckling : en studie av kommunal teknik*. [Doktorsavhandling (monografi), Företagsekonomiska institutionen]. Lund Business Press.

Total number of authors:
1

General rights
Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.
• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: https://creativecommons.org/licenses/

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Kommunala huvudmannastrategier för kostnadspress och utveckling

– en studie av kommunal teknik

Ola Mattisson

Lund Studies in Economics and Management 57
Institute of Economic Research
Lund University

Lund Business Press

Lund Business Press
Institute of Economic Research
P.O. Box 7080
SE-220 07 Lund
Sweden

ISBN 91-973738-4-2
© Ola Mattisson

Printed in Sweden
Wallin & Dalholm Boktryckeri AB
Lund, 2000

Förord

Att saker och ting formas i processer med många inblandade är ett centralt tema i denna avhandling. Det är också representativt för dess tillkomst. Under processens gång har jag erhållit välvilligt stöd från min omgivning och utan detta hade avhandlingen aldrig kunnat fullföljas.

Ett särskilt stort tack vill jag rikta till mina handledare Lennart Hansson och Magnus Lagnevik för en aldrig sinande ström av uppmuntran. Kombinationen av engagemang, tålamod, kritisk granskning och kloka råd har varit till ovärderlig stimulans och hjälp. Tack till er båda!

Vidare känner jag tacksamhet inför ett antal personer som bidragit med synpunkter på avhandlingen. Ett stort tack vill jag framföra till Sven-Olof Collin, Håkan Magnusson och Claes Svensson. På slutseminariet gav ni mig en rejäl dos värdefulla synpunkter som påtagligt påverkat avhandlingen till form och innehåll. Vid ett tidigare skede medverkade också Bengt Jacobsson och Anette Risberg tillsammans med Claes till att guida mig i rätt riktning. Till kollegor och vänner på Företagsekonomiska institutionen, särskilt gamla Sparta 2 på den tiden det begav sig, vill jag också skicka ett tack för råd och dåd som stimulerat till denna avhandling. Till Mikael Nilsson-Hellström och Ulf Ramberg sänder jag också ett tack för möjligheterna att dela mer än doktorandskapets vedermödor, något jag uppskattat mycket.

Avhandlingen hade inte varit möjlig att genomföra utan det vänliga och generösa bemötande jag fått av mina intervjupersoner. Tack för att ni tog er tid och på ett engagerat sätt besvarade mina frågor.

Forskning kräver också finansiellt stöd vilket jag tacksamt erhållit inom ramen för det s.k. Teknikprogrammet som finansierats av Svenska Kommunförbundet, Byggforskningsrådet, VA-FORSK, MOVIUM samt Skogs- och jordbrukets forskningsråd.

Till Kristina Genell och Anna Holmqvist riktar jag ett tack för hjälpen med den engelska sammanfattningen. Jag vill också framföra min uppskattning till Pether Larsson som svarat för redigering och layout.

Mest stöd har jag erhållit från min familj. Mina föräldrar Marian och Göran har alltid ”funnits där” och stöttat mig i med och motgång. Dessutom är jag tacksam gentemot min syster Lotta, som trots ett mycket begränsat intresse för huvudmannastrategier, har korrekturläst stora delar av manuset och ändå visat omtanke om mina förehavanden.

I särklass mest drabbad under denna avhandlingsprocess är Pernilla. En till synes aldrig sinande ström av manus att korrekturläsa, inställda middagar och bortglömda tider är nu förhoppningsvis över. Tack Pernilla, ditt stöd betyder mer än jag kan beskriva.

Ett avhandlingsprojekt är således inte något ensamarbete utan ett resultat av insatser från många. Trots detta står jag ensam som ansvarig för texten i sin helhet.

Lund i juli år 2000

Ola Mattisson

Innehållsförteckning

1. Om kommunala huvudmannastrategier 11

1.1 En avhandling om kommunala huvudmannastrategier 11

1.2 De empiriska utgångspunkterna 11

1.2.1 Ifrågasättandet av offentliga servicesystem 11

1.2.2 Strategier inom kommunalteknisk försörjning – konkurrens och samverkan 13

1.2.3 Långsiktiga utmaningar – kostnadspress och utveckling 14

1.2.4 Förändringar av strategisk karaktär? 16

1.2.5 Behov av kommunala huvudmannastrategier? 18

1.3 Det teoretiska perspektivet – strategi 19

1.3.1 Strategi – mest från företagsvärlden 19

1.3.2 Offentlig sektor – en egen forskningstradition 20

1.3.3 Politik som studieobjekt – statsvetenskap 23

1.3.4 Ett fåtal strategistudier i offentlig kontext 26

1.4 Studiens inriktning och syfte 28

1.4.1 Kommunen som aktör – om huvudmannaskap 28

1.4.2 Studiens syfte 30

1.5 Avhandlingens disposition 32

2. Studiens metod 33

2.1 Om metoder och kunskap 33

2.2 Val av teoretiska perspektiv 34

2.3 Studiens upplägg 37

2.3.1 En fallstudieansats 37

2.3.2 Val av fall 38

2.3.3 Analys av fallstudier 42

2.4 Tillvägagångssätt och datainsamling 43

2.4.1 Tillvägagångssätt och sammanställning av intervjuer 43

2.4.2 Om kostnadspress och utveckling 46

3. Konkurrens och samverkan för kostnadspress och utveckling 51

3.1 En sektor i omvandling 51

3.2 Kostnadspress 52

3.2.1 Mindre resurser till offentlig sektor 52

3.2.2 Marknaden är ett lämpligt instrument 55
3.2.3 Samhällsorganisation i omvandling 58
3.2.4 Sammanfattande slutsats – behov av kostnadspress 60
3.3 Innovationer och utveckling 61
3.3.1 Utveckling är en förutsättning för lägre kostnader 61
3.3.2 Sammanfattande slutsats – behov av utveckling och förnyelse 67
3.4 Konkurrens som ansats 68
3.4.1 Public choice framhåller tävlingsinslaget 69
3.4.2 Effekter av konkurrensutsättning – empiriska studier 71
3.4.3 Sammanfattande slutsats om konkurrens 75
3.5 Samverkan som ansats 75
3.5.1 Samverkan i teorin 76
3.5.2 Empiriska erfarenheter av samverkan 80
3.6 Sammanfattning 82

4. Perspektiv på strategi och politik 83
4.1 En flora av ansatser 83
4.1.1 Gemensamma nämnare 83
4.1.2 Ytterligare perspektiv finns 84
4.2 En rationell analytisk ansats 85
4.2.1 Strategiteoretiska klassiker 85
4.2.2 Moderna rationella analytiska tillämpningar 87
4.2.3 Vad är politik? 89
4.2.4 En statsvetenskaplig rationalistisk ansats 90
4.2.5 Rationalistiska perspektiv – sammanfattande konklusioner 93
4.3 En processorienterad ansats 94
4.3.1 Strategi inte bara innehåll 94
4.3.2 Strategi som mönster 95
4.3.3 Strategi som politisk process 97
4.3.4 Inkrementella förändringar i förvaltningen 99
4.3.5 Politisk implementering – en processansats 99
4.3.6 Processperspektivet – sammanfattande konklusioner 102
4.4 Jämförande konklusioner 103
4.4.1 Kort om gemensamma nämnare 103
4.4.2 Implikationer för strategi i politiskt styrda organisationer 104
4.4.3 Strategi på försörjningsnivå 107

5. Strategi i politisk kontext – en referensram om kommunala huvudmannastrategier 109

5.1 Offentlig sektor i fokus 109

5.2 Två olika argument för offentlig verksamhet 109

5.2.1 Välfärdsteoremet – om marknadsmisslyckanden som argument 110
5.2.2 Demokrativärden som argument 111
5.2.3 Sammanfattning – om olika logik 114

5.3 Strategi i politiskt styrda organisationer 115

5.3.1 Vilka förutsättning särskiljer offentlig verksamhet? 115
5.3.2 Tidigare studier – strategi som plan 121
5.3.3 Om strategiska måldimensioner 123
5.3.4 Politik – intern eller extern variabel 127

5.4 Begreppet huvudman och huvudmannaskap 129

5.5 Kommunala huvudmannastrategier – en referensram 130

5.5.1 Tre olika logiker 130
5.5.2 Den politiska logiken 131
5.5.3 En professionell logik 134
5.5.4 En kommersiell logik 139
5.5.5 Huvudmannastrategi – en balansakt 141

6. Konkurrensutsättning av kommunalteknisk försörjning 145

6.1 Introduktion 145

6.2 Vaxholms kommun 146

6.2.1 Först ut i landet 146
6.2.2 Ekonomiska effekter 151
6.2.3 Icke-kvantifierade effekter 152

6.3 Vallentuna kommun 157

6.3.1 Bland pionjärerna 157
6.3.2 Ekonomiska effekter 161
6.3.3 Icke-kvantifierade effekter 163

6.4 SKAFAB – hushållsavfall i Stockholm stad 168

6.4.1 Tradition av entreprenörer och egen regi 168
6.4.2 Ekonomiska effekter 175
6.4.3 Icke-kvantifierade effekter 176

7. Samverkan inom kommunalteknisk försörjning 181
7.1 Introduktion 181
7.2 TENK – samverkan om teknisk produktion 182
7.2.1 En historia från Småland 182
7.2.2 Ett projekt i flera faser 182
7.2.3 Ekonomiska effekter 186
7.2.4 Icke-kvantifierade effekter 189
7.3 Va-samverkan på sex olika sätt 191
7.3.1 Varierande ambitioner och koncept 191
7.3.2 Vad hände sedan? 195
7.3.3 Ekonomiska effekter 196
7.3.4 Icke-kvantifierade effekter 198
7.4 Falun/Borlänge – integrerad teknisk försörjning 200
7.4.1 Region med samverkansambitioner 200
7.4.2 Operativ strukturpotential inom fyra funktioner 202
7.4.3 Regional samverkan blev kommunal integration 207
7.4.4 Ekonomiska effekter 207
7.4.5 Icke-kvantifierade effekter 209

8. Kostnadspress och utvecklingskraft 213
8.1 Kapitlets uppläggning 213
8.2 Observationer i kostnadsdimensionen 213
8.2.1 Konkurrensen gav kostnadssänkningar 213
8.2.2 Samverkan är inget bra besparingsinstrument 217
8.2.3 Förändringar i kostnadsdimensionen – en syntes 223
8.3 Observationer i utvecklingsdimensionen 229
8.3.1 En karakteristik av konkurrensutsättning 229
8.3.2 En karakteristik av samverkan 238
8.3.3 Förändringar i utvecklingsdimensionen – en syntes 245
8.4 Avslutande sammanfattning 250

9. Huvudmannastrategins formering 251
9.1 Introduktion 251
9.2 Strategiprocessen – tre logiker i samspel 251
9.2.1 Konkurrensutsättning – om ideologi och pragmatism? 251

9.2.2 Potential och syfte kring samverkan 261
9.2.3 Sammanfattande reflektioner 267
9.3 Ett mönster av experiment? 269
9.3.1 Ett aktivt huvudmannaskap 269
9.3.2 Huvudmannastrategiska experiment 271
9.4 Strategins formering för utveckling 276

10. Resultat och implikationer 287
10.1 Studiens utgångspunkter 287
10.2 Studiens resultat och forskningsbidrag 289
10.2.1 Empiriska bidrag om konkurrens och samverkan 289
10.2.2 Bidrag till teori om politiskt styrda organisationer 291
10.2.3 Bidrag inom strategiteorin 294
10.3 Förslag till fortsatt forskning 295

English Summary 297
Referenser 301

Kapitel 1

Om kommunala huvudmannastrategier

1.1 En avhandling om kommunala huvudmannastrategier

I denna avhandling studeras kommunala huvudmannastrategier. Särskilt fokuseras tekniska verksamheter och hur aktörer inom det kommunala huvudmannaskapet agerar strategiskt för att samspela med omgivningens förutsättningar och krav. Konkurrensutsättning och interkommunal samverkan studeras som två exempel på tillämpade strategier för att uppnå kostnadspress och utvecklingskraft. Utgångspunkten är att ett strategiskt huvudmannaskap kan bidraga till att det befintliga produktionssystemet tillgodogörs innovationer för att uppnå ökad produktprestanda och lägre total kostnadsnivå. Den studerade nivån i organisationerna är framför allt ledande tjänstemän med funktionsansvar men kopplingar till både politisk och operativ nivå kommer att göras. Empiriskt studeras förlopp som utspelats under den senaste tioårsperioden.

1.2 De empiriska utgångspunkterna

1.2.1 Ifrågasättande av offentliga servicesystem

Den offentliga sektorn har under en längre tid varit föremål för debatt. Från några håll har sektorns grundläggande uppgifter för välfärdsutveckling framhållits medan andra betraktar offentliga instanser som ineffektiva byråkratier med en tendens att förbruka mer än avsett. Ibland uppfattas sektorn som en

garant för rättvisa och jämlikhet medan den stundtals anses sätta sig över individuell frihet. Det stora förtroende som sektorn åtnjöt under 1960- och 1970-talen när offentliga servicesystem initierades och byggdes ut har under senare tid övergått i ett allt kraftigare ifrågasättande (SOU, 1996:169). Det förefaller inte längre finnas några entydiga föreställningar om vad som är önskvärt eller prioriterat och kritik har riktats mot den offentliga sektorns omfattning, inriktning och utformning.

Det är inte bara i Sverige som sektorn är ifrågasatt utan motsvarande utveckling har även skett internationellt och under 1990-talet kan några gemensamma tendenser skönjas. En sådan tendens gäller kostnaderna och hur stor andel av den totala ekonomin som ska vara offentlig (Berman, 1998; Flynn & Strehl, 1996). I Sverige råder en förhållandevis bred politisk uppslutning om behovet av att begränsa offentliga utgifter både inom statlig och kommunal förvaltning.[1] Samtidigt har inte ambitionsnivån i sektorn sänkts vilket antyder behov av att rationalisera. En andra tendens rör den offentliga sektorns roll och uppgifter. Det har skett ett skifte där marknadsorientering och konkurrens efterfrågas som instrument för att främja effektivitet (Blomqvist, 1996; Boyne, 1999). Dessutom innebar införandet av LOU (Lagen om Offentlig upphandling) 1994 en betydande skärpning av regelverket. Betydelsen av att ha tillgång till produktion i offentlig regi har omvärderats när kommunal service idag tillhandahålls genom att en offentlig instans (beställare) handlar upp produktionen från interna eller externa producenter. Frågor kring utförandet placeras i allt högre grad på ett kontrakts avstånd från beställare och huvudman (Bryntse, 2000).

En tredje utvecklingstendens rör samhällsorganisationens inriktning och uppbyggnad. I samband med Sveriges EU-medlemskap aktualiserades indelningen i kommuner och län. Den traditionella strukturen är under utredning och ibland även förändrad, t.ex. genom bildandet av Skåne län och sammanläggningar av landsting. Samtidigt finns motsatta krafter som verkar för en ökad lokal prägel. Förekomsten av kommundelningar och kommundelsnämnder indikerar en efterfrågan på lokal förankring. För att svara mot medborgarnas behov behöver den offentliga strukturen utvecklas och förnyas. Gränsdragningar mellan samhällets olika instanser och i förhållande

[1] Att en återhållsamhet med utgifterna är angeläget visar sig t.ex. i form av det s.k. utgiftstaket för Riksdagen och det s.k. balanskravet (förbud mot att underbalansera budgeten) i den kommunala sektorn.

till privata aktörer har hög politisk prioritet (Koteen, 1997; SOU, 1996:169; SOU, 2000:1).

Utvecklingen under senare år indikerar således att den offentliga sektorn står inför ett omvandlingstryck och det verkar inte längre vara självklart vad som är rätt, riktigt eller önskvärt. Sektorns aktörer förefaller idag agera utifrån nya förutsättningar då politiskt uttalade målsättningar kring t.ex. produktion i egen regi och regionaliseringsambitioner genomgått omfattande revideringar under kort tid.

1.2.2 Strategier inom kommunalteknisk försörjning – konkurrens och samverkan

Den stora uppmärksamhet som generellt ägnats åt konkurrenslösningar har också präglat utvecklingen inom den kommunaltekniska försörjningen i Sverige. Historiskt har investeringar inom de tekniska verksamheterna huvudsakligen baserats på köp från externa entreprenörer. Däremot har drift och underhåll primärt skett med kommunala utförare (Hansson & Mattisson, 1997a). Under 1990-talet har det från politiskt håll strävats efter att förändra denna bild. Den borgerliga regeringen initierade ett generellt systemskifte till förmån för marknadslösningar, både på statlig och kommunal nivå. Den tekniska sektorn, med betydande andel externa resurser, ansågs lämplig som föregångare för ytterligare konkurrensutsättning. På flera håll drev borgerliga kommunpolitiker igenom upphandling även inom drift och underhåll. Från regeringens sida presenterades också ett förslag om obligatorisk anbudskonkurrens inom teknisk försörjning liknande det som redan införts i Storbritannien (Ds, 1992). Obligatoriet för upphandling realiserades aldrig men initierade experiment med beställar/utförarmodeller och konkurrens på många håll i landet. Graden av renodling i dessa konkurrensfall har varit mycket olika, framför allt vad gäller andelen egen regi.[2] Ett antal kommuner avvecklade helt den egna utförarorganisationen och valde konkurrensalternativet fullt ut.

Förutom tävlingsmotivet ansågs privata entreprenörer också ha fördelaktigare förutsättningar än en kommunal produktionsorganisation. Genom att

---

2 Till exempel upphandlades drift och underhåll av teknisk försörjning bl.a. i Göteborg, Malmö, Vårgårda, Herrljunga, Solna, Vellinge och Härnösand.

inte vara bundna till kommunens geografiska område (lokaliseringsprincipen) fanns förhoppningar om effektivare kombinationer och stordriftsfördelar i produktionen. Från motståndarna till konkurrenslösningar framhölls att privata entreprenörer ingalunda var enda vägen att realisera dessa fördelar. Den kommunala regin ansågs kunna utvecklas genom interkommunal samverkan (Finansdepartementet, 1995:13). Genom att flera kommuner agerar samfällt över ett större geografiskt område, både i egenskap av beställare och/eller utförare, kan motsvarande fördelar realiseras i kommunal regi. Då det inom den tekniska försörjningen finns en tradition av att samverka om anläggningar inom t.ex. energi och avfall har möjligheterna att utöka detta att även omfatta drift och underhåll betonats. Av förespråkare för kommunala utförarorganisationer har interkommunal samverkan i flera sammanhang presenterats som en strategi att utveckla produktion i kommunal regi. Den kommunala formens fördelar i form av t.ex. demokrati och insyn kan via en samverkan kombineras med möjligheterna att anpassa verksamhetens volym efter produktionsförutsättningarna. Genom samverkan hoppades kommunala organisationer kunna anpassa sitt geografiska verksamhetsområde efter den specifika verksamhetens förutsättningar, en flexibilitet som annars varit reserverad för privata entreprenörer. Därmed har två fundamentalt olika handlingsalternativ, konkurrensutsättning och samverkan, framhållits som lämpliga lösningar av olika aktörer inom sektorn.

1.2.3 Långsiktiga utmaningar – kostnadspress och utveckling

Under hela efterkrigstiden har den tekniska försörjningen kännetecknats av en ”nybyggaranda”. Huvuduppgiften har varit att ersätta undermåliga system med nya och därigenom göra teknisk infrastruktur allmänt tillgänglig i samhället. Tekniska frågor i sig har varit betydelsefulla och förmågan att utveckla anpassade lösningar har varit kritisk. Idag är situationen annorlunda då det finns en fungerande teknisk försörjning. Tidigare betoning på investeringar och nybyggnation har övergått till att huvudsakligen handla om drift och underhåll, d.v.s. förvaltning av befintliga tillgångar (Tagesson, 1999; Svenska Kommunförbundet[3]). Väl etablerade, men åldrande, fysiska system ska idag drivas med reducerade anslag (Hansson, 1999). Därmed ökar också

[3] Svenska Kommunförbundet publicerar årligen statistik kring kommunernas samlade kostnader för gatuförsörjningen (Kommunernas väghållning) med jämförelser bakåt i tiden.

kraven på sektorns aktörer att hantera en situation karakteriserad av mindre resurser med oförändrad efterfrågan. Dessutom har det tillkommit ny teknik och nya krav från omgivningen. Utvecklingen inom miljöområdet har t.ex. inneburit kontinuerligt skärpta krav och den tekniska försörjningen har idag en annorlunda roll inom det ekologiska systemet än vad som kunde förutses när anläggningarna uppfördes. Vidare har även ny teknologi som t.ex. IT visat sig tillämpningsbar. Befintliga anläggningar representerar idag betydande värden varför de inte kan ersättas eller omvandlas utan mycket stora kostnader. Därmed krävs att det nuvarande systemet successivt kan utvecklas och tillgodogöras innovationer.

Trycket på förändring kan sammanfattas i att både tekniska och andra offentliga huvudmän står inför två grundläggande utmaningar som kräver samtidig hantering. Den första avser produktivitet och total kostnadsnivå. Både i Sverige och utomlands har offentliga organisationer erhållit stora besparingsbeting samtidigt som det tillkommit nya uppgifter. Även om situationen varierar från fall till fall finns generellt ett behov av att rationalisera inom dagens försörjningar (Nutt, 1995; Berg, Boman & Jensenvik, 1998). Samtidigt är inte en standardsänkning acceptabelt varför utmaningen ligger i att varaktigt kunna utforma produkt och produktion så att kostnaderna för både drift och investering kan rymmas inom tillgängliga ramar. Att stimulera och verka för *kostnadspress* förefaller således vara en central uppgift för kommunala aktörer. En andra kritisk utmaning gäller de offentliga organisationernas uppdrag och *utvecklingsförmåga.* I takt med utvecklingen i samhället förändras även kraven på det offentliga tjänsteutbudet. Därför är det centralt att de offentliga tjänsterna utvecklas så att de tillgodogörs modern teknologi och kan möta behoven hos medborgarna (Ben-Elia, 1996; Boyne, 1999; Hansson & Nilsson-Hellström, 1996). Det handlar dels om effektivitet i produktionen, dels om att utnyttja modern teknik och kunskap inom den aktuella verksamheten. Således är det viktigt att försörjningen är attraktiv både vad gäller kostnader för produktionen och den kvalitet/prestanda som erbjuds.

Sammanfattningsvis kan konstateras att samhällsutvecklingen både i Sverige och internationellt innebär ett generellt ifrågasättande av den offentliga sektorns nuvarande struktur och inriktning. Det senaste decenniet har karakteriserats av omfattande experiment med marknadslösningar och konkurrensutsättning. Inom den tekniska sektorn har också samverkan framhållits som ett alternativ att utveckla kommunal regi. Förändringstrycket kan sammanfattas

i två grundläggande utmaningar för sektorns aktörer, dels att verka för kostnadspress, dels att verka för utveckling och förnyelse.

1.2.4 Förändringar av strategisk karaktär

En tillbakablick i historien indikerar att kommunerna vid ett flertal tillfällen tidigare ansetts befinna sig i ekonomiskt besvärliga situationer där olika åtgärdsförslag dominerat. I slutet av 1970-talet var det framför allt planeringen som fokuserades och förbättrade system för detta förväntades åtgärda problemen (Brunsson & Rombach, 1982; Wiberg, 1987). Tio år senare ägnades stor uppmärksamhet åt organisationens utformning. Decentralisering, resultatenheter och målstyrning är exempel på instrument som förväntades bidra till förbättringar (Collin & Hansson, 1993). Karakteristiskt för 1990-talet är att lösningarna nu söks inom ramen för marknader och deras förmåga att ge konkurrens (Blomqvist, 1996; Rombach, 1997).

Vad som särskiljer denna sista åtgärdsarsenal från tidigare generationers är att kommunens interna angelägenheter kring organisation och dimensionering inte längre befinner sig i fokus. Marknadsorientering och konkurrensutsättning har istället initierat frågor kring kommunernas förhållande till sin omgivning, både vad gäller uppdrag och verksamhet. Innebörden i kommunens uppdrag är inte längre uppenbar då produktionen (drift) inte längre är någon självklar kommunal uppgift (Donahue, 1992; Fölster, 1998; Osborne & Gaebler, 1992). Frågan är då vilka av de återstående uppgifterna som är centrala och på vilket sätt? En förändrad syn på förvaltningens uppgift som producent har också betydelse för politikerrollen (SOU, 1996:169) och därmed även den kommunala demokratin (SOU, 2000:1). På samma sätt är också intresset för samverkan externt orienterat och bygger på att kommunen samspelar med andra aktörer. Tidigare samverkan har primärt rört gemensamma anläggningar för t.ex. vattenrening eller avfallshantering. Att även samverka om löpande produktion och drift inom den egna kommunens geografiska område är emellertid en förhållandevis ny företeelse. Denna innebär dessutom att rådigheten över den tekniska försörjningen minskar då behoven inom den egna kommunen kommer att vägas mot andra kommuners behov inom samarbetet. Genom samverkan avstår kommuner därmed frivilligt från den grundläggande principen om kommunalt självstyre och rådighet inom det egna geografiska området.

Det senaste decenniets utveckling innebär därmed ett ifrågasättande av förutsättningarna för de kommunala organisationernas engagemang inom t.ex. den tekniska försörjningen. Tidigare reformers fokus kring planering och organisationsutveckling berörde frågor om ”hur” kommunerna kan och bör utforma verksamheten. Fokus i 1990-talets marknadsreformer har istället aktualiserat frågan om ”vad” kommunerna ska ägna sig åt? I diskussionerna kring konkurrensutsättning har motiven för kommunalt engagemang prövats inom olika aktiviteter som drift, underhåll eller ägande av anläggningar (Fölster, 1998). Detta har också resulterat i förändringar i den tekniska försörjningen. Framför allt har en mängd driftentreprenader genomförts men även exempel på att anläggningar avyttrats förekommer.[4] Det verkar således som innehållet i det kommunala engagemanget är under omprövning inom den tekniska försörjningen.

En gemensam nämnare i den omvandling som beskrivs är en betoning på organisationens relation till externa faktorer och andra aktörer. Det är inte längre de egna aktiviteterna eller den interna organisationen som förväntas besitta den avgörande utvecklingspotentialen. Denna antas istället finnas i interaktion med andra aktörer. Motsvarande utveckling skymtas även inom industrin genom t.ex. vertikalt samspel (Cox, 1996) och externa köp (Quinn & Hilmer, 1994). Genom att samspela med externa aktörer ges kommunen möjlighet till en annan handlingsrepertoar och tillgång till andra resurser och kompetenser. Den grundläggande övertygelsen förefaller vara att den tekniska försörjningen sannolikt skulle gagnas av annorlunda förutsättningar för verksamheten. Vidare kan inte dessa fördelar realiseras på egen hand utan kommunala aktörer är beroende av interaktion med andra, antingen i form av marknad eller i form av samverkan. Båda angreppssätten innebär en omfattande omställning då de i allt väsentligt innefattar genomgripande förändringar av den egna organisationen, verksamheten och dess förutsättningar.

---

[4] Framför allt är det kommunala energiverksamheter som sålts till privata intressen men även andra exempel finns. Ett av de mer kända är Norrköpings kommun som samlat alla va-tillgångar i ett bolag där en majoritetsandel sedan sålts till Sydkraft, d.v.s. va-försörjningens anläggningar är i huvudsak privat egendom.

1.2.5 Behov av kommunala huvudmannastrategier?

Mot ovanstående bakgrund kan konstateras att den tekniska sektorn befinner sig i en fas av osäkerhet och omorientering där grundbultarna för verksamheten ifrågasätts och omprövas. På den politiska arenan finns i varierande grad ideologiska mönster och konfliktlinjer kring kommunernas generella inriktning. Variation råder i synen på vilka som är de kommunala organisationernas uppgifter samt hur dessa förhåller sig till andra aktörer. Sektorns aktörer förefaller befinna sig i en strategisk fas där grundläggande förutsättningar är under omprövning (Beck Jörgensen, 1981). Detta sker samtidigt i två av varandra beroende sammanhang. Dels är det fråga om kommunens övergripande uppgifter i samhället, dels är det fråga om den enskilda försörjningens uppgifter och inriktning. Den pågående diskussionen kring konkurrensutsättning och samverkan inom den tekniska sektorn innehåller fundamentala vägval kring vad som är prioriterat och angeläget. Inom kommunala tekniska huvudmannaskap är det således kritiskt att ta ställning till den tekniska infrastrukturens framtida roll och inriktning. Hur avser den tekniska försörjningen att förhålla sig till omgivningen och vilka andra aktörer är kritiska att samspela med?

Relationen mellan en enskild organisation och dess omgivning har ägnats stor uppmärksamhet inom forskning och teori kring strategi (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 1998). Strategin betraktas vanligen som en övergripande ordning som utgör en brygga, mer eller mindre avsiktlig, mellan en organisations inre förehavanden och dess yttre kontext. Inom strategiforskningen har ägnats mycken möda åt att förstå fenomenet strategi och hur det kan tillämpas för att identifiera vägen till framgång. Den situation som ovan beskrivs för den kommunaltekniska sektorn berör därmed frågeställningar kring strategi då det handlar om den övergripande ordningen för försörjningen och organisationens relationer till omgivningen. Oberoende av vad som kommer ur denna orienteringsprocess kommer de beslut som fattas att påverka den övergripande ordningen för hur den tekniska försörjningen bedrivs. Därmed kan det vara fruktbart att attackera frågeställningarna kring den tekniska infrastrukturen utifrån ett strategiskt perspektiv.

1.3 Det teoretiska perspektivet – strategi

1.3.1 Strategi – mest från företagsvärlden

Hur kan det komma sig att vissa företag är lyckosamma år efter år medan andra, till synes liknande, har svårigheter att hålla sig kvar i branschen överhuvudtaget? Utifrån denna till synes eviga fråga försöker strategiforskare förstå vad som kännetecknar framgångsrika strategier. Ett grundläggande antagande är att utformning av strategi har avgörande inverkan på organisationens förmåga att prestera, d.v.s. variationer i framgång antas kunna förklaras av variationer i strategi. Att ha en ”bättre” strategi än konkurrenterna förväntas leda till ett bättre resultat. En utvecklad förmåga att utveckla organisationens strategi förväntas därmed öka sannolikheten för framgång och måluppfyllelse. Strategi som akademiskt ämne har expanderat kraftigt under senare decennier och det finns ett flertal perspektiv (Mintzberg et al, 1998; Sveningsson, 1999).

Trots att ansatserna är olika finns några gemensamma karakteristika. Ett sådant följer av att forskningsintresset huvudsakligen ägnats åt privata företag och deras förutsättningar. Ett vanligt förekommande antagande i strategiteoretiska sammanhang är därför att organisationen agerar på en kommersiell marknad som kännetecknas av konkurrens. Ett enskilt företag konkurrerar med andra företag om kundernas efterfrågan och strategins syfte är att skapa konkurrensfördelar i förhållande till konkurrenter. Framgång är ett relativt begrepp som baseras på att en enskild organisation presterar bättre än andra aktörer. Vanligen operationaliseras detta i termer av avkastning, d.v.s. en framgångsrik strategi kännetecknas av att avkastningen långsiktigt är genomsnittligt högre än konkurrenternas. Baserat på dessa grundföreställningar ägnar sig sedan forskningen åt att utifrån olika perspektiv förstå vad som kännetecknar framgång och hur framgångsrika organisationer kan skapas (Brown & Eisenhardt, 1998; d’Aveni, 1995; Eneroth, 1997; Porter, 1991).

Inom strategifältet finns två dominerande traditioner som behandlar olika aspekter (Rumelt, Schendel & Teece, 1994). Den första inriktar sig på strategins innehåll (content) och utgör den mest omfattande skolbildningen inom ämnet. Utifrån en rationalistisk ansats riktas intresset mot strategins formulering och inre logik, t.ex. formulerad i en plan eller i en position på marknaden (Ansoff, 1965; Chandler, 1962; Porter, 1980). Den andra traditionen intresserar

sig för processen omkring strategin, d.v.s. hur den växer fram och tillämpas. Processteoretikerna kritiserar den rationella ansatsen med argumentet att det inte är meningsfullt att rationellt formulera strategier i förväg. Då förutsättningarna förändras snabbare än genomförandet är inte ursprungliga planer avgörande för utfallet. Strategier kan därmed inte förutsägas utan uppstår i politiska processer (Pettigrew, 1987) som mönster av beslut (Mintzberg, 1978) eller handlingar (Mintzberg, 1987).

Gemensamt för dessa båda traditioner är att de betraktar strategi som en övergripande ordning för hur organisationen agerar och förhåller sig till sin omvärld. I denna studie kommer strategibegreppet att användas med denna innebörd. Vidare kommer det också att göras åtskillnad mellan avsedd och realiserad strategi (intended & realized strategy) (Mintzberg, 1987). Strategibegreppet i denna studie kommer således att representera en övergripande ordning för organisationens aktiviteter i relation till omgivningen. Denna ordning antas vara ett resultat av en process där aktörernas initiala intentioner anpassats i takt med att omgivande förutsättningar förändras.

1.3.2 Offentlig sektor – en egen forskningstradition

Att utröna vad som karakteriserar framgångsrika verksamheter är naturligtvis även intressant inom offentlig sektor. Denna forskning är emellertid omfångsmässigt avsevärt mindre och därför erbjuder litteraturen förhållandevis lite vägledning till offentliga organisationer i strategiska spörsmål. I synnerhet har den kommunala sektorns aktiviteter hamnat i skymundan, vilket är anmärkningsvärt då den lokala demokratiska nivån utgör en central del av ekonomin i Sverige och internationellt. Karakteristiskt för forskning kring offentlig sektor är att den internationellt utgör en särskild egen tradition som inte är baserad på teoretiska ansatser utan på det empiriska objektet. Vetenskapliga journaler[5] och konferenser[6] koncentreras kring den offentliga (eller ideella) kontexten snarare än kring specifika frågeställningar eller

---

[5] Till exempel Public management rewiew, Public administration samt Kommunal ekonomi och politik.

[6] Det finns ett antal organisationer som arrangerar konferenser kring enbart offentliga organisationer som t.ex. American Society for Public Administration (ASPA). På större konferenser som t.ex. Academy of Management finns vanligen en separat division som behandlar offentliga (och ibland även ideella) organisationer.

teoretiska utgångspunkter. Disciplinen är bred och omfattar därmed en variationsrik flora av ansatser kring den offentliga aktörens möjligheter att agera i olika situationer. Utan teoretisk förankring får emellertid dessa studier snarast karaktären av goda råd eller intressanta erfarenheter (t.ex. Bunning, 1992; Hendersen, 1995). Vanligt är att studera implikationerna av enskilda fenomen, t.ex. krishantering (Pullen, 1993) eller konkurrensutsättning och utbildning (Ziggi & McEwan, 1992).

Det finns dock exempel på studier med teoretiska intressen inom områden som t.ex. styrning och samhällsorganisation (Ackroyd, Hughes & Soothill, 1989; Ben-Elia, 1996; Bozeman & Straussman, 1991; Halachmi & Bouchardt, 1995a; Naschold, 1996; Perry & Rainey, 1988; Rainey, 1989). Ett centralt tema i dessa studier är att det råder betydelsefulla skillnader i förutsättningarna mellan offentliga och kommersiella verksamheter. Därför krävs en ökad förståelse för den offentliga kontextens särart. Genom en sådan insikt är förhoppningen att det ska vara möjligt att bidra till effektivare system för produktion av offentlig service. Vidare framhålls förekomsten av ideologiska uppfattningar och dessa organisationers behov av att söka legitimitet. Vanligen drivs dessa studier utifrån praktikens problem eller intressen och det är snarare undantag än regel att genomförda studier explicit relateras till generella teoretiska skolbildningar.[7] Främst ägnas intresset åt att jämföra offentlig sektor i olika länder för att finna generella drag och särdrag för public management (Flynn & Strehl, 1996).

Det finns också en skandinavisk forskning om den lokala politiska (kommunala) nivån. Bland många olika ansatser kan åtminstone två traditioner identifieras. Den med längst anor intresserar sig för den kommunala kontexten med avseende på ekonomistyrning och intern styrning (Lindkvist & Cederholm, 1994; Samuelsson, 1990; Solli,1991). En annan forskningstradition baseras på en institutionell organisationsteoretisk ansats (t.ex. Brunsson & Olsen, 1990; Blomqvist, 1996; Jacobsson, 1994). Dessa forskare har följt den kommunala sektorns reformering utifrån institutionella föreställningsramar med organisationsfrågor i fokus. En bredare forskningstradition

---

[7] Ett illustrativt exempel är t.ex. Halachmi och Bouchardt (1995b) som intresserar sig för möjligheterna att tillämpa Total Quality Management (TQM) i en offentlig kontext. Resultaten från studien, d.v.s. vilka möjligheterna är att tillämpa TQM i en offentlig kontext, relateras dock aldrig till en generell teori om TQM utan istället till logik och funktionssätt i offentlig sektor.

kring offentlig sektor, både i Sverige och internationellt, utgår ifrån den s.k. public choice-teorin som betonar förekomsten av konkurrens.[8] Vad gäller normativa råd är public choice-teoretikerna tydligast när de uppmanar politiker att göra verksamheten så konkurrensutsatt som möjligt för att garantera effektivitet. Inga av ansatserna har dock som ambition att ge strategiteoretiska bidrag men har indirekt givit sådana genom att bidra till en ökad förståelse för logik och funktionssätt hos t.ex. svenska kommuner.

Under det senaste decenniet har även begreppet New Public Management (NPM) lanserats. NPM utgör ett samlingsnamn för en rad olika reformer kring utformning av offentlig sektor. Med inspiration från andra kontexter, främst privata företag, är idéer som konkurrens, decentralisering, och kundorientering centrala (Erlingsdottir, 1999; Klausen & Ståhlberg, 1998). Därmed innebär NPM en proaktiv syn på ledning inom offentlig sektor i motsats till att utifrån administrativa utgångspunkter resonera kring beslut och verkställande. Nya styr- och ledningsformer betonar ledningens aktiva roll för att påverka utvecklingen i önskvärd riktning. Även om NPM som samlingsnamn inkluderar diverse disparata idéer förefaller det råda en samsyn om att den offentliga kontexten innebär särskilda förutsättningar. Forskningen rapporterar om besvärligheter när offentliga organisationer tillämpat ledningstekniker från den privata sektorn, t.ex. kvalitetssäkring (Erlingsdottir, 1999) eller Total Quality Management (TQM) (Halachmi & Bouchardt, 1995b). Utvecklingen indikerar således att inspiration och idéer hämtas från icke-offentliga sammanhang. Dessa förefaller emellertid inte omedelbart tillämpliga i organisationer med offentliga syften under politisk ledning. Snarare krävs modifikation och eftertänksam tillämpning för att undvika att avsedda effekter uteblir eller rent av motverkas (McKevitt & Lawton, 1994; Walsh, 1995).

Strategisk planering är ett strategirelaterat tema som erhållit uppmärksamhet, både teoretiskt och empiriskt. Utifrån en i huvudsak rationell ansats har förutsättningarna att arbeta med strategisk planering som styr- och förändringsinstrument studerats (Bryson, 1995, 1999; Joyce, 2000; Koteen, 1997). Karakteristiskt för dessa studier är dock att de primärt anlägger ett organisationsinternt perspektiv. Strategin består av artikulerade mål och en plan för hur de ska kunna uppfyllas. Strategins syfte är att bistå den exekutiva ledningen att

---

8 Vid Institutet för Kommunal Ekonomi (IKE) vid Stockholms universitet bedrivs en omfattande forskning om offentlig sektor baserad på public choice.

genomföra avsedda förändringar, d.v.s. planen betraktas primärt som en intern styrform. Organisationens relationer till omvärlden berörs i begränsad omfattning och enbart indirekt.

1.3.3 Politik som studieobjekt – statsvetenskap

En gemensam nämnare från studierna ovan är att de på olika sätt kommenterar och gör justeringar kring förekomsten av politik och politiska aktörer. Inom samhällsvetenskapen är det framför allt statsvetare som ägnat sig åt detta. I modern tid är studiet av politik intimt förknippat med hur vårt demokratiska system utformas och fungerar. I klassisk mening är demokrati det samma som folkstyre. Hur folkstyre ska fungera och organiseras är emellertid beroende av vilket perspektiv som väljs (Lindensjö, 1999). Att folkstyre är önskvärt förefaller oomtvistat samtidigt som det råder delade meningar om hur det kan organiseras (SOU, 2000:1). Förutom att organisera demokratin behöver den också fyllas med ett värderingsmässigt innehåll, något som kan kallas politik. Med politik avser Lundquist (1992) och Rothstein (1991) de aktiviteter som leder fram till en accepterad auktoritativ fördelning av värden i samhället, d.v.s. vem som får vad, när och hur. Andra definitioner är maktutövning (Lundquist, 1994) eller kollektivt beslutsfattande (Hague & Harrop, 1987). Sammantaget förefaller politik vara förknippat med samhällets beslutsfattande och fördelning av värden. I en representativ politisk demokrati av vårt slag har vi skapat gemensamma instanser som erkänns av merparten och vars förehavanden är reglerade i förväg. Till dessa instanser väljer vi politiska representanter som kan svara för nödvändigt beslutsfattande å det gemensammas vägnar (Lundquist, 1998; SOU, 2000:1). Förutom att fatta beslut finns också ett inslag av implementering, d.v.s. att verkställa fördelningar på avsett sätt. För detta ändamål har det också kopplats en offentlig förvaltning till den politiska församlingen.

Inom statsvetenskapen riktas intresset mot politiken, dess former och dess konsekvenser. Ett centralt begrepp inom denna tradition är offentlig policy. Premfors (1989) jämställer detta med en programförklaring eller en uppsättning uttryckligt deklarerade riktlinjer och de olika åtgärder som vidtas för att förverkliga den. Det handlar dock inte om enstaka åtgärder eller enskilda beslut. ”Snarare är det en fråga om kedjor av beslut. Kedjan är en policy, en enskild länk är det inte” (Premfors, 1989:9). Utifrån en föreställning om politikern som beslutsfattare antas att en policy formuleras på den politiska

arenan med hänsyn till vad som anses angeläget och prioriterat. Därefter är det en fråga för den offentliga förvaltningen att implementera, d.v.s. att realisera en politiskt beslutad policy.

Idémässigt uppvisar detta policybegrepp likheter med diskussionen kring strategi i 1.3.1 ovan. Policyn ger uttryck för inriktning och prioriteringar i de aktiviteter som förvaltningen har att vidta. Inom statsvetenskapen finns flera olika teoretiska traditioner i detta sammanhang. Liksom inom strategiforskningen finns två mer omfattande ansatser med olika betoning. Länge dominerade den rationalistiska traditionen som ägnade sig åt politiskt beslutsfattande, d.v.s. hur innehållet i besluten (policyn) växer fram och formas. Förvaltningen betraktades emellertid vanligen som en oproblematisk tillämpare. I beslutsprocessen deltar olika politiska aktörer som utifrån sina respektive önskemål gör drag och motdrag för att nå sina målsättningar. Strategiskt agerande i detta sammanhang avser hur politiska aktörer agerar i politiska dimensioner utifrån politiska målsättningar (Lewin, 1984/1992, 1996). Avvägningarna är många. Är det programrealisering eller röstmaximering som är prioriterat i detta skede? När under mandatperioden är det lämpligt att göra utspel inför ett val? Vilka frågor ska prioriteras? Vid en jämförelse uppvisar resonemanget likheter med situationen för ett företag som planerar en introduktion av en ny produkt. De rationella ansatserna inom statsvetenskapen och strategiforskningen förefaller att arbeta med likartade frågeställningar fast i olika kontexter, med olika objekt samt med olika begrepp och analysmodeller.

Även inom statsvetenskapen har det rationella analytiska perspektivet kritiserats. En policy, avsedd eller ej, är i sig inte avgörande utan det intressanta är snarare dess utfall och effekter. Istället för att ägna forskningen åt innehållet i policyn anser kritikerna att det är processen kring dess implementering som är relevant. Ingen policy kan införas momentant utan detta är frågan om en process och det är först när förvaltningen tillämpar och implementerar en policy som dess verkan avgörs (Premfors, 1989). Redan Lindblom (1959/1988) visade att av aldrig så väl genomtänkta policys återstod endast en bråkdel i den faktiska tillämpningen på den lokala nivån i förvaltningen. Den politik som faktiskt realiseras är en fråga om successiva ställningstaganden till den rådande situationen. Därmed sker inte förändringar momentant utan i en stegvis process där inblandade aktörer löpande justerar uppfattningar och agerande. Wildawsky (1988) drar motsvarande slutsatser kring budgetering inom den amerikanska statsförvaltningen. Vad som realiseras,

t.ex. i form av en budget, är en konsekvens av en längre process där flera enskilda individer agerat stegvis givet de förutsättningar och möjligheter som uppfattas. Lindblom karakteriserade det beteende han observerade som ”muddling through”. Aktörerna söker gemensamt, var och en utifrån sin situation, lösa problem som uppstår varför den observerbara politiken formas i de aktiviteter som bedrivs inom förvaltningen, något som vanligen betecknas inkrementalism. Eller som Lundquist (1992:171) sammanfattar: ”En bra politik är den som man kan komma överens om”. Idémässigt delar den inkrementella ansatsen utgångspunkter och intresseområden med processteoretikerna inom strategifältet. För att förstå utfall och framgång är det inte rationalisternas policyinnehåll (jfr strategins innehåll) som är avgörande utan politiken formas av aktiviteter som bedrivs i förvaltningen vid implementering (jfr strategi som mönster ovan). Lundquist (1994:40) konstaterar aningen provocerande att ”Förvaltningens verksamhet är politik”.

En grundläggande tes i den demokratidoktrin som tillämpas bygger på att politiken styr förvaltningen (Lundquist, 1992). Hur väl detta kan ske är avhängigt hur förvaltningen organiseras samt hur den kan stimuleras att samspela med politiska intentioner (Rothstein, 1994). En central länk i demokratin är därför politikens kontroll och styrning av förvaltningen. Utvecklingen i de offentliga organisationerna under det senaste decenniet har inneburit en tydligare extern orientering med betoning på samspel med andra aktörer. Införandet av organisatoriska blandformer har gjort länken mellan politiker och förvaltning komplicerad då politiska ideal bryts mot andra logiker och intressen. Statsvetare har i olika sammanhang framställt denna utveckling som problematisk och oroande. Montin (1993) konstaterar att användandet av marknadsmekanismer i flera avseenden kolliderar med demokrativärden som ansetts betydelsefulla (medborgare blir kund, politiker blir beställare osv). Enligt Kommunala förnyelsekommittén (SOU 1996:169) är inte kommunen bara en serviceproducent utan även en rättstatsenhet och en gemenskapsenhet, vilket är svårare att beakta i t.ex. marknadsbaserade styrformer. Lundquist (1998) efterlyser ett starkare offentligt etos för att betona demokrativärdena (i motsats till ekonomivärdena[9]) som är politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik.

---

[9] Enligt Lundquist (1998) är ekonomivärdena funktionell rationalitet, effektivitet och produktivitet.

1.3.4 Ett fåtal strategistudier i offentlig kontext

I strategi- och managementsammanhang noteras förekomsten av politiker och politik som en komplicerade förutsättning. Den omvända inställningen framförs från statsvetartraditionen. Denna ställer sig skeptisk till att reducera politikens aktiviteter till förmån för t.ex. marknadsmekanismer då detta ytterst anses underminera ett samhälle med en aktiv och förankrad demokrati. I båda teoritraditionerna betraktas emellertid strategin/politiken som vägledande för organisationens aktiviteter. Dessutom antas att denna vägledning fungerar som en sammanlänkande brygga mellan organisationen och dess externa förutsättningar. Inom båda traditionerna finns dessutom en rationell ansats (strategins innehåll/policy) och en processorienterad ansats (strategi som process/inkrementalism). Således förefaller de båda teoritraditionerna ha intresserat sig för liknande frågor fast i olika kontexter och utifrån olika utgångspunkter (kommersiella intressen/demokrati).

Utvecklingen hittills uppvisar ett tilltagande intresse och tilltro kring ledarskap och management inom offentliga organisationer. Empiriskt visar sig detta genom decentralisering, marknadsreformer och samverkansansträngningar på olika arenor. Motsvarande utveckling kan även noteras teoretiskt genom koncept som t.ex. NPM som i ökad omfattning betonar betydelsen av en proaktiv ledning. Ett aktivt ledarskap, i motsats till administration av politiska beslut, innebär att frågeställningar ändrar karaktär från taktisk till strategisk nivå. Istället för att fokusera på enskilda tekniker som t.ex. budget- och styrsystem ägnas intresset i högre grad åt organisationens grundläggande uppgifter. Förutom att som tidigare tillse att avsedda aktiviteter bedrivs ändamålsenligt innebär ett ökat inslag av management att ledningen behöver balansera motstridiga krav och agera legitimerande gentemot den politiska arenan (Golenbiewski, 1987; Rainey, 1989; Pettigrew, Ferlie & McKee; 1992; Ring & Perry, 1985). Att utveckla gemensamma målsättningar som kan delas av alla tillhör huvuduppgifterna inom ledarskapet (Berg & Jonsson, 1991; Nutt & Backoff, 1992, 1995).

För en aktiv ledningsfunktion är det således centralt att agera sammanhållande och enhetligt på två olika arenor. Dels är det fråga om att inom organisationen kunna konkretisera och operationalisera långsiktiga målsättningar, dels krävs att dessa målsättningar är förankrade och konsistenta på den politiska arenan. Detta är ingen enkel balansakt. Litteraturen är förvånansvärt begränsad inom området och studier som berört offentliga organisationers

strategiska inriktning ger inte sällan svepande slutsatser. Till exempel rekommenderas att ledningen ”bevarar flexibiliteten” och ”motverkar diskontinuerliga förändringar” (Ring & Perry, 1985). Eller att ledningen måste balansera målsättningar, stöd från omgivningen och den interna kapaciteten (Heyman, 1987), vilket utgör utgångspunkt för Joyce (2000) som konstaterar att det krävs ett tydligt ledarskap i fyra olika strategiska förändringsfaser (förbereda, leda, förändra, samarbeta). Därmed kan konstateras att även studier med ett uttalat intresse för strategi snarast drar slutsatser av karaktären ”taktiska tips och råd till ledningen” framför en samlad uppfattning om organisationens övergripande inriktning och förhållningssätt till omgivningen. Det finns emellertid exempel på studier med en högre ambitionsnivå då de utifrån respektive utgångspunkter strävat efter att ge en sammanhållen teori om strategi i en offentlig kontext (Berg & Jonsson, 1991; Nutt och Backoff, 1995).

En studie avser svenska förhållanden och intresserar sig utifrån en processteoretisk ansats för ”strategisk ledning på politiska marknader” (Berg och Jonsson, 1991). I denna antas offentliga verksamheter och folkrörelseorganisationer kännetecknas av andra målsättningar än de som gäller för kommersiella företag. Författarnas beskrivning är att dessa organisationer agerar på två olika marknader samtidigt. Dels är det fråga om en politisk marknad för idéer och ideologier där organisationen är beroende av hög legitimitet, dels är det fråga om en kommersiell marknad där produkter och tjänster avsätts på konventionellt vis. Därför finns det anledning att tala om en ”dubbel marknadslogik”, en politisk och en administrativ. Den strategiska uppgiften är att definiera organisationens grundläggande uppgifter i förhållande till omgivningen (politisk logik) och att operationalisera de politiskt-ideologiskt angivna målen i verksamheten (administrativ logik). Strategisk ledning karakteriseras därför som ett kollektivt resonemang där det gäller att samtidigt söka legitimitet på den politiska arenan och effektivitet på den tekniska/kommersiella arenan.

En andra strategistudie i offentlig kontext är amerikansk och ägnas åt strategins innehåll när Nutt och Backoff (1992, 1995) vidareutvecklar en modell som är framtagen från tobaksindustrin (Miles och Snow, 1978). Istället för politiska marknader talar Nutt och Backoff (1992, 1995) om ”oversight bodies” som den mest betydelsefulla avnämarmarknaden. Dessa utgörs av kringgärdande ”auktoritativa nätverk” i vilka organisationen ingår och som fördelar för verksamheten nödvändiga resurser.

Således finns det åtminstone två exempel på studier som explicit och på ett sammanhållet sätt ägnat sig åt hur offentliga organisationer agerar strategiskt. Förekomsten av politik har en central roll och författarna hanterar denna på två principiellt olika sätt. Nutt och Backoff (1992, 1995) definierar politiken som en extern variabel för strategin att hantera. Ansatsen fokuserar på möjligheterna för ledningen (tjänstemännen) att agera gentemot de omgivande maktstrukturerna, framför allt befolkade av politiska aktörer. Berg och Jonsson (1991) förlägger politikens aktiviteter på en separat ”politisk marknad” som förekommer parallellt med den traditionella avnämarmarknaden för offentlig service. Offentlig verksamhet handlar därmed om att på ett konsistent sätt agera på båda marknaderna samtidigt och risken finns, vilket påpekas, att det strategiska ansvaret hamnar i ett ”ingenmansland”. Ansvariga politiker fokuserar på att skapa extern legitimitet på den politiska marknaden medan ansvariga tjänstemän ägnar sig åt den interna tekniska effektiviteten. Ingen aktör tar uttryckligen ansvar för det kollektiva resonemanget, d.v.s. att skapa en vision som är meningsfull på både den politiska (legitimitet) och den kommersiella (effektivitet) marknaden. Ansatsen är bred och har sin styrka i att explicit tilldela politikens aktiviteter en roll i processen kring strategin, något som är ovanligt. Kritik kan emellertid också riktas mot att använda marknadsmetaforen för att beskriva politikens aktiviteter (North, 1993). Författarna pekar emellertid förtjänstfullt ut det ingenmansland som kännetecknar situationen för en kommunal huvudman (Berg & Jonsson, 1991). Denna studie kommer att ägnas åt detta ingenmansland för att undersöka möjligheterna att eventuellt befolka det med begreppet huvudmannaskap inom enskilda försörjningar.

1.4 Studiens inriktning och syfte

1.4.1 Kommunen som aktör – om huvudmannaskap

Samtidigt som det politiskt råder delade uppfattningar om vilka som är kommunernas centrala uppgifter finns en omfattande juridisk reglering kring ansvar och skyldigheter. Kommunallagen (SFS 1991:900) slår fast att kommuner har två kompetensområden, frivilliga verksamheter och specialreglerade (av staten tilldelade) verksamheter.[10] Inom båda kompetensområdena

[10] Andelen specialreglerad verksamhet är omfattande, 1994 var den 75% (Warnling-Nerep, 1995).

betraktas dock kommunen som ytterst ansvarig för de aktiviteter som sker, d.v.s. är huvudman (Statskontoret, 1994). Begreppet huvudman är emellertid inte entydigt. Inom civilrätten används begreppet för att beskriva förhållandet mellan fullmaktsgivare och uppdragstagare. Inom det offentligrättsliga området är innebörden emellertid en annan. Statskontoret (1994:15) citerar Kommunal uppslagsbok från 1992 som slår fast att huvudmannaskap är ”inom förvaltningsrätten den myndighet eller det samhällsorgan som har det ekonomiska ansvaret för en viss förvaltningsverksamhet.” Dessutom påpekas att denna definition kan utökas för att också omfatta politiska avvägningar, d.v.s. huvudmannaskapet innebär både ett ekonomiskt och politiskt ansvar. Noteras bör emellertid att det inte finns någon legal definition av huvudmannaskap inom offentlig rätt. Med några få undantag, t.ex. va-lagen och kollektivtrafiklagen, används inte begreppet alls i lagtexter. I Statskontoret (1994:15) slås emellertid följande fast.

> Ett huvudmannaskapsansvar innebär **ett åliggande att sköta en viss verksamhet** [fet stil i original], att fullgöra en viss (som regel obligatorisk) uppgift. Ett kommunalt huvudmannaskap kan inte läggas ut på entreprenad eller liknande. Det övergripande ansvaret för att verksamheten i sådana fall sköts tillfredsställande tillkommer fortfarande på kommunen/huvudmannen.

Noterbart är att det framför allt är fördelningen av ansvar som är utmärkande för huvudmannaskapet. Därav följer att begreppet primärt förknippas med en juridisk innebörd. Däremot stipuleras inget om hur huvudmannaskapet ska utövas eller vilka aktörskategorier som är centrala. Varje enskild kommun kan definiera huvudmannaskapet till innehåll och omfattning vad gäller verksamhetens ambitionsnivå, prioriteringsordningar samt organisation.[11] Inom den juridiska personen kommunen finns således en stor frihet att utöva huvudmannaskapet efter de behov som anses föreligga.[12] Således kan konstateras att begreppet huvudman snarast är en juridisk fördelning av ansvar. I den fortsatta framställningen kommer begreppet huvudman därför

---

[11] I den senaste reformeringen av kommunallagen (SFS 1991:900) ges få normeringar kring kommunernas organisation och interna struktur. Istället betonas att denna valfrihet är en central del i den kommunala självstyrelsen.

[12] Noteras bör att inom vissa s.k. specialreglerade verksamheter finns en omfattande och normerande lagstiftning. Denna är emellertid utformad så att den kommunala nivån fortfarande har stor frihet att prioritera och organisera verksamheten. Jämför t.ex. med kommunernas möjligheter att själva besluta om storleken på det socialbidrag som enligt lagstiftningen är obligatoriskt.

att reserveras för den juridiska innebörden av ytterst ansvarig för en enskild försörjning.

För att svara på frågan om hur huvudmannens ansvar omvandlas till handling kommer begreppet huvudmannaskap i denna studie att användas i en verkställande och operativ innebörd. Med begreppet huvudmannaskap representeras *hur huvudmannens ansvar inom en enskild kommunal försörjning organiserats*, d.v.s. hur ansvar och aktiviteter fördelats på aktörer inom kommunen. Utgångspunkten är att varje försörjning kan hanteras enskilt. Perspektivet tas utifrån ledande tjänstemän som tillsammans med politiker på central och nämndsnivå tillser att en kommunal försörjning faktiskt sker. De aktörer som inom kommunen svarar för utformning av en försörjning och att den operativt utförs konstituerar därmed ett huvudmannaskap för försörjningen. Hur detta huvudmannaskap utformats och fördelats mellan deltagande parter varierar för varje enskild situation, d.v.s. är en empirisk fråga. I denna avhandling utgår jag ifrån att det inom varje kommun är meningsfullt att tala om ett huvudmannaskap för varje enskild försörjning och att detta manifesterar de intentioner och handlingar som kan hänföras till huvudmannen. Att svara på omgivningens omvandlingstryck är således en fråga för huvudmannaskapet inom respektive försörjning som sammantaget svarar för att utbud och kostnadsnivå motsvarar behoven i samhället.

1.4.2 Studiens syfte

Sammanfattningsvis kan konstateras att den kommunaltekniska sektorn idag befinner sig i en kritisk fas av omprövning då både aktörerna själva och den produkt de tillhandahåller är ifrågasatta. Framställningen ovan baseras på en föreställning om strategi som förklaring till prestationer och framgång. Kunskapen om hur kommunala huvudmän kan agera i en situation av strategisk omorientering av detta slag är begränsad. Den strategiteoretiska begreppsapparaten är huvudsakligen utvecklad från studier av kommersiella aktörer som antas söka effektivitet i en kommersiell kontext. Kommunala huvudmän kännetecknas emellertid av en politisk kontext och en politisk ledning, något som strategiforskarna ägnat begränsad uppmärksamhet. Det är istället statsvetarna som intresserat sig för den politiska miljön. Inom denna tradition är dock utgångspunkterna annorlunda då teorin fokuserar aspekter kring demokrati. Således kan det vara teoretiskt intressant att tillämpa ett strategibegrepp i en politisk miljö och att kombinera de båda

ansatserna. Avhandlingens studieobjekt är kommunala huvudmannastrategier inom teknisk försörjning. Utgångspunkten tas således från nivån för en enskild försörjning och de förutsättningar, strategiska och operativa, som gäller där. Verksamheten utgör en delvis självständig försörjning som dock har beroenden till andra kommunala enheter både strategiskt och operativt.

Från såväl praktisk som teoretisk synpunkt är det därför intressant att ställa följande övergripande fråga:

Hur utvecklas och tillämpas strategier för kommunala huvudmannaskap?

Svaret på frågan söker jag i en kommunalteknisk kontext genom att studera sex olika empiriska fall där förändringar av strategisk art har initierats. Mot denna bakgrund kan studiens syfte formuleras.

Studiens syfte är att utveckla en referensram för att beskriva och analysera kommunala huvudmannastrategiers utveckling och tillämpning.

Detta syfte går att dela in i tre delsyften:

- Att utveckla en referensram för strategi i politiskt styrda organisationer.
- Att identifiera och beskriva innehållet i två alternativa huvudmanna-strategier.
- Att analysera hur huvudmannastrategier utvecklas och tillämpas.

I sammanhanget finns anledning att påpeka att det empiriska materialet är avgränsat till primärkommuner. I de teoretiska utgångspunkterna, framför allt de statsvetenskapligt baserade, har politik studerats i både statlig och kommunal kontext. Formulering av syfte och studieobjekt i denna studie innebär dock att jag inte har för avsikt att uttala mig om förhållanden inom statlig sektor.

1.5 Avhandlingens disposition

Studien är strukturerad enligt följande. I *kapitel två* redogörs för studiens metod. I *kapitel tre* ges en empirisk bakgrundsbeskrivning i två avseenden,

dels diskuteras behovet av kostnadspress och utveckling, dels tillämpningen av konkurrensutsättning och samverkan. *Kapitel fyra* ägnas åt en teoretisk översikt kring strategi. I framställningen identifieras två olika strategiperspektiv som gemensamma för strategi och statsvetenskap. I *kapitel fem* görs en karakteristik av den offentliga sektorns specifika kontext med avseende på strategi. Dessutom avslutas kapitlet med en sammanfattning av studiens referensram. I *kapitel sex* presenteras tre empiriska fall av konkurrensutsättning; Vaxholm, Vallentuna och SKAFAB. *Kapitel sju* innehåller tre empiriska fall av samverkan; TENK, diverse samverkansexperiment inom va, samt Falun/ Borlänge. *Kapitel åtta* ägnas åt att analysera de båda strategierna konkurrens och samverkan med avseende på konstaterat utfall kring kostnadspress och utveckling. I *kapitel nio* diskuteras formering av huvudmannastrategier med avseende på utveckling och lärande. Avslutningsvis presenteras studiens resultat i *kapitel tio*.

Kapitel 2

Studiens metod

2.1 Om metoder och kunskap

Vad som karakteriserar vetenskapliga studier i förhållande till annan kunskapsproduktion är dess systematik. Genom att explicit redogöra för val och tillämpning av metod är syftet att ge läsaren möjlighet att värdera resultaten, d.v.s. avgöra om påståenden och slutsatser är trovärdiga. Beskrivningar av tillvägagångssätt ger också möjligheter att upprepa en process för att göra jämförelser eller kontrollera giltigheten. Förekomsten av denna systematik avgör om en studie kan anses vara forskning och bli accepterad inom forskarsamhället. Vad som kännetecknar vetenskaplig systematik råder det dock ingen entydig konsensus om utan vanligen kännetecknas ett ämne av flera konkurrerande uppfattningar. Kuhn (1962) benämner sådana uppfattningar dominerande paradigm och dessa uttrycker centrala fundamenta som utgångspunkt för forskningen. Paradigmet avgör vilka problemställningar och vilka typer av resultat som är möjliga, d.v.s. vad som är vetenskaplig kunskap och inte. På så vis utgör ett paradigm gränser för vad som är möjligt att beforska och utgör samtidigt kriterier för utvärdering av slutsatser och resultat. Även om variationsmöjligheterna därmed är mindre inom ett paradigm lämnar detta inte forskaren utan kritiska val. För att genomföra en vetenskaplig undersökning behöver ett antal avvägningar göras för att metoden skall passa för att besvara syftet. Genom val av metod avgör forskaren hur olika pusselbitar som teori, empiri och analys förhåller sig till varandra och vilken typ av slutsatser som kan genereras.

Objektet i denna studie utgörs av kommunala huvudmannastrategier. Någon teori som skarpt avgränsat avser sådana har jag inte funnit. Ambitionen i innevarande studie är därför teorigenererande till sin karaktär. I en

sådan situation står forskaren inför ett val om hur ny teori kan genereras. Ett alternativ är att utifrån befintlig relaterad teori formulera hypoteser som kan prövas mot det empiriska materialet (Popper, 1974). Ett annat alternativ är att använda insamlad data för att sätta samman ny teori, vilket är det angreppssätt som använts i föreliggande studie. Detta innebär dock inte att det saknas generella teorier, varken om kommuner eller strategier. Snarare förekommer det teoretiska luckor inom de frågeområden där denna studie hör hemma. Ambitionen är att via insamlad data kunna formulera ny teori genom att antingen förena redan existerande teorier eller som egna mönster i det empiriska materialet. På så vis är förhoppningen att täta de kunskapsluckor som identifierats. Utifrån ett teoriutvecklande syfte är det olämpligt med en kvantitativ datainsamling (t.ex. via enkät) då det inte finns någon stabil teoretisk grund att stödja datainsamlingen på. Utan tillräckliga förhandsindikationer om vilka frågor som är relevanta krävs därför att det empiriska arbetet inledningsvis bedrivs brett. Successivt kan sedan uppmärksamheten fokuseras till de data som upplevs relevanta.

2.2 Val av teoretiskt perspektiv

Av problemdiskussionen i kapitel ett framgår att den kommunala sektorn befinner sig i en fas av ifrågasättande och omvandling. Utifrån empiriska iakttagelser om upplevda problem och föreslagna lösningar har frågor av forskningsmässig generell karaktär formulerats. En gemensam nämnare i beskrivningen rör kommunens förhållande till omgivningen. Frågeställningen berör avvägningar om vilka som är kommunens grundläggande uppgifter kring samhällets tekniska försörjning och på vilka villkor den ska skötas. Politiker såväl som tjänstemän efterlyser vägledning kring hur de kan förhålla sig framgångsrikt i en sådan omvandlingsprocess. I detta avseende är frågorna i studien empiriskt drivna. Samtidigt var detta också ett centralt argument för att som teoretiskt perspektiv välja strategi, vilket gjordes tidigt i processen. Huvudfåran inom strategiforskningen gör anspråk på att förklara organisationers framgång utifrån strategin som en brygga mellan interna förhållanden och externa villkor (se vidare kapitel fyra), något som passar mina frågor väl.

Även om strategibegreppet var intressant och fruktbart i sammanhanget visade sig det strategiteoretiska perspektivet innehålla svårigheter. Teorin baserades i

allt väsentligt på ett antagande om att framgång avgörs på konkurrensutsatta marknader med frivilligt deltagande. Teoretiska begrepp som konkurrensfördel och alternativ avkastning var emellertid inte lämpligt att använda i politiskt styrda organisationer där verksamheten primärt har demokratiska syften och styrs utifrån politiska målsättningar som t.ex. ideologi. För att kunna förhålla mig till förekomsten av politik vände jag mig till statsvetenskapen och dess deldisciplin förvaltning som ägnar intresset åt den offentliga förvaltningens roll och uppgift. Dessutom används ett policybegrepp som uppvisar släktskap med strategibegreppet, fast på den politiska arenan. Därmed indikerades möjligheter att integrera strategibegreppet med policybegreppet för tillämpning på kommunala huvudmän. Efterhand som dessa båda perspektiv upplevts kompletterande och därmed ömsesidigt utvecklande har det inte funnits anledning att revidera det initiala valet av strategiteori.

Val av teoretiskt synsätt är en central metodologisk fråga eftersom de teorier som studerats varit viktiga för att skapa teoretiska föreställningar och tolkningar av det empiriska materialet. En central frågeställning i forskning om strategi avser strategins innehåll. Utgångspunkten i denna studie tas ifrån två olika typstrategier som identifierats som empiriskt förekommande, konkurrens och samverkan. Ett strategiinnehåll av konkurrens eller samverkan har därmed betraktats som ”givna” i studien, även om andra möjligheter fanns. För att kunna tolka innehållet i dessa båda strategier krävs att de förankras teoretiskt. Ställd inför detta teorival valde jag en pragmatisk inställning och sökte brett efter generella utsagor som var möjliga att applicera på respektive typstrategi.

Vad gäller konkurrensutsättning inkluderade detta erfarenheter av upphandling av kommunal verksamhet generellt. En sådan sökning bringade framför allt fram studier utifrån teori om public choice. Utifrån den presentation som görs i avsnitt 3.4 kan konstateras att denna litteratur, dels främst ägnats åt att jämföra effektivitet mellan privat och offentlig regi, dels primärt baseras på kvantitativa studier fixerade vid en tidpunkt. Liten uppmärksamhet ägnades åt effekter över tiden vid upprepning av kontrakten även om detta var något som efterlystes. För att besvara frågan om huvudmannastrategins formering krävs en mer dynamisk ansats då detta avser ett förlopp över en längre tidsperiod. Därmed gavs möjligheter att beakta upprepade kontrakt i analysen, något som mot ovanstående bakgrund ansågs önskvärt. För samverkan var det svårare att finna någon uttalat relaterbar

teori till samarbeten inom den kommunala kontexten. Jag har inte funnit några studier alls avseende kommunal teknik vilket gjorde det svårt att i förväg formulera teoretiska postulat. För att kunna skapa någon förståelse för innehållet i en samverkan valde jag att ta fasta på inslaget av interorganisatorisk integration. Utifrån detta sökte jag efter tillämpliga erfarenheter inom teori om samarbeten och om fusioner/uppköp. I kapitel tre presenteras därför de teoretiska utgångspunkterna om vilka förväntningar det finns anledning att koppla till tillämpning av konkurrens respektive samverkan. Dessa förväntningar konfronteras sedan med studiens empiri i kapitel åtta.

Studiens referensram utvecklas över två kapitel. I kapitel fyra presenteras strategidisciplinen och dess centrala antaganden i förhållande till statsvetenskaplig teori om politik och förvaltning. En central fråga i denna studie är vad som särskiljer politiska organisationer. I kapitel fem konfronteras strategiteorins grundläggande postulat med den politiskt styrda kommunens förutsättningar. Därefter sammanfattas också den referensram som i kapitel nio används för empirisk analys och utgör grund för de slutsatser som dras.

Att kombinera perspektiv från olika tanketraditioner är samtidigt riskfyllt (Alvesson, 1996). Svårigheter att hålla ihop och hantera analysen riskerar att resultera i en ytlig och amatörmässig behandling av respektive teori. En stor del av tänkandet kring offentlig sektor och dess utformning härstammar från statsvetenskaplig forskning. Inte minst avseende normativa ideal kring samhällets uppbyggnad och former för demokrati. Jag har dock startat från en strategiteoretisk utgångspunkt. Strategiteori har konfronterats med förutsättningar och villkor i politiskt styrda organisationer. Successivt har jag kunnat notera avvikelser mellan strategiteorins antaganden och kommunens förutsättningar. I takt med detta har begrepp och teori hämtats från statsvetenskap för att förklara observerade fenomen och samband. Mitt angreppssätt kan liknas vid att jag konfronterat fenomenet strategi med den politiska kontexten som visat sig kräva statsvetenskapliga begrepp för att förstås. Därmed uppstår frågan om jag har fångat relevanta delar inom respektive teori och uppfattat dem rätt, d.v.s. om jag uppnått teoretisk validitet (Eneroth, 1997). Med tanke på den akademiska ämnesindelningen måste detta problem anses störst avseende den statsvetenskapliga teorin. För att öka validiteten i detta avseende har jag studerat översikter som sammanfattar teorins räckvidd och styrkor/svagheter. Inte minst demokratiutredningen (SOU, 2000:1 inklusive bilagor) har varit behjälplig i detta avseende för att bistå vid urval. Denna form av systematik kan emellertid enbart reducera riskerna. Totalt sett måste ändå accepteras att

den teoretiska behandlingen blir mindre ingående vid tillämpning av flera traditioner. Samtidigt måste denna risk vägas mot den potential och det eventuella djup som kompletterande teorier kan bidra med.

Dessutom fanns det ytterligare andra teoretiska ansatser som studien kunde baserats på. En möjlighet vore att enbart utgå ifrån teori om public choice (Jonsson, 1993). Denna teori baseras emellertid uteslutande på en ideologisk uppfattning om marknader som organisationsprincip. I denna studie vore detta problematiskt ur två aspekter. För det första fokuserar ansatsen primärt ekonomisk effektivitet och skulle därmed inte kasta ytterligare ljus över innehållet i den politiska styrningen. För det andra vore ansatsen inte tillämpbar på samverkan. Därmed ingår public choice-studier enbart som komplement när det är tillämpligt. Ytterligare ett möjligt perspektiv vore att använda sig av ”resource dependency” teori (Pfeffer & Salancik, 1978) som förklarar organisatoriskt beteende utifrån förmågan att hantera beroenden till aktörer i omgivningen. Även stakeholderteori vore möjlig då den ägnar sig åt organisationens relation till omgivningen och betonar förmågan att hantera organisationens intressenter (Barnard, 1938/1968; Plender, 1997). Ingen av dessa är emellertid utvecklade för tillämpning i politiska organisationer. Val av styrande politiker och kontraktering av leverantörer sker enligt formella regler. Även relationen till avnämarna är normerad genom särskild reglering inom t.ex. omsorg och miljö, vilket ger mindre utrymme för aktörerna att agera och aktivt hantera beroenden till omgivningen. Utifrån ett stakeholderperspektiv uppstår dessutom problem att identifiera vilka som är stakeholders. Alla invånare har definitionsmässigt samma rättigheter gentemot kommunen och har genom val erhållit inflytande i förhållande till detta. Dessa teoriers styrka i form av att spegla förutsättningar i specifika situationer motverkas av förekomsten av formella regler, vilket reducerar deras förklaringskraft.

2.3 Studiens uppläggning

2.3.1 En fallstudieansats

Syftet i denna studie är att bidra med en konceptuell utveckling för att addera nya, hittills undanskymda, aspekter kring strategi i politiskt styrda organisationer. Likt andra studier med liknande explorativ inriktning (Eneroth,

1997; Sveningsson, 1999) har jag därför arbetat kvalitativt och med en fallstudieansats. Att välja metod kan jämställas med att välja strategi för forskning (Yin, 1994) och olika metoder har olika starka respektive svaga sidor. Därför måste metodens tillämpbarhet diskuteras i förhållande till studiens syfte. Beroende på vilka fördelar som eftersträvas, avgör dessa lämpligheten hos olika metoder. Eisenhardt (1989:534) konstaterar att: ”The case study is a research strategy which focuses on understanding the dynamics present within single settings.” Yin (1994:13) konstaterar att en fallstudie ”investigates contemporary phenomenon within its real life context, especially when the boundaries between the phenomenon and context are not clearly evident.” Yin sammanfattar och konstaterar att fallstudier är lämpliga för att svara på frågor av karaktären ”hur” eller ”varför”.

Metoden är användbar för att studera processer eller händelseförlopp över tiden och i den kontext där de utspelas. Varje objekt hanteras i sitt sammanhang, både rumsligt och tidsmässigt, för att ge en bättre förståelse för hur de relaterar till andra relationer och processer. En av fallstudiens fördelar är således att den kan hantera fenomen som är komplexa och kontextuellt bundna. Metoden har emellertid även svagheter. En av de allvarligare är att den inte medger empiriska generaliseringar. Detta är emellertid inte heller avsikten utan resultaten från en fallstudie syftar till att generalisera mot en teori (Yin, 1994; Eisenhardt, 1989; Ryan, Scapens & Teobald, 1992). Metoden syftar till att utveckla teorins generalitet (flexibilitet) för att kunna täcka även studerade fall. Syftet med föreliggande studie är av explorativ karaktär då ambitionen är att förklara hur huvudmannastrategier formeras. Därmed rekommenderar Yin (1994) en fallansats för att hantera frågan i sitt sammanhang och där kunna söka förhållandevis brett efter förklaringar.

2.3.2 Val av fall

En central metodfråga i en fallstudie är val av fall att studera då dessa måste väljas så att de stödjer syftet. I ett första steg valde jag att ägna studien åt kommunalteknisk försörjning och åtminstone tre argument kan anges för detta. Ett första argument gäller den tekniska sektorns långa tradition av att arbeta med entreprenörer för anläggningsarbeten. Vid studium av konkurrensutsättning fanns därmed både erfarenheter och aktörer även om de inte avsåg drift och underhåll. Förhoppningen är därmed att observationerna är mindre slumpartade än inom verksamheter med nyetablerade entreprenörer

eller inom områden som helt saknar standarder för upphandling. Ett andra argument hänger samman med den ekonomiska utvecklingen då företrädare för teknisk försörjning hävdade att de tvingades rationalisera mer än andra kommunala verksamheter. När denna studie initierades var detta primärt en uppfattning som hävdades på branschkonferenser men senare studier visade att den tekniska sektorn reducerat kostnaderna med ca 10% mer än andra verksamheter (Hansson, 1999). Utifrån föreställningen att ett hårdare omvandlingstryck ökar kraven på strategiskt agerande framstod teknisk försörjning som intressant att studera. Ett tredje argument är att den tekniska försörjningen är territoriellt bunden till kommunen genom användandet av anläggningar. Inom andra försörjningar finns en tradition av utbyten när det egna underlaget inte är tillräckligt, t.ex. gymnasieskolan. Den tekniska infrastrukturen är bunden till kommunen vilket förefaller betydelsefullt i samband med samverkan. Genom att det inte är möjligt att transportera avnämarna eller behoven måste samverkan med nödvändighet innefatta rådighet över det egna geografiska territoriet. Givet kommunallagens lokaliseringsprincip ställer detta särskilda krav på en samverkansprocess som kan vara av teoretiskt intresse att fånga upp.

För att uppnå teoretisk generalisering (Eisenhardt, 1989; Scapens et al, 1992) räcker det inte att välja bransch utan det krävs att fall väljs så att de erbjuder en aspektrikedom och bredd (Patton, 1990; Yin, 1994). Jag har i denna studie inkluderat sex olika fall, ett resultat av en kombination av medvetna val och slumpens inverkan. Värt att notera är därför att studien under processens gång genomgått en förskjutning i objekt och syfte. Initialt var studien enbart inriktad på att studera kommuners strategier kring upphandling och konkurrensutsättning. Under tidigt 90-tal knöts stora förhoppningar inom teknisk försörjning till kommunala huvudmäns möjligheter att konkurrensutsätta driftsverksamheten för att uppnå kostnadsreduktioner. Detta var utgångspunkten för den empiriska studien som inleddes 1993 med avsikt att studera konkurrensutsättning och beställarstrategier.

Vid val av empiri framstod två kommuner som särskilt intressanta. Eftersom Vaxholm var den första kommunen i landet som 1988 konkurrensutsatte hela drift- och underhållsverksamheten (DoU) inom den tekniska försörjningen var detta ett intressant objekt att studera. När grannkommunen Vallentuna, som andra kommun, gjorde motsvarande åtgärd 1990 var det av två skäl intressant att följa utvecklingen även här. Det första var att entreprenören var densamma i båda kommunerna. Ett andra skäl var att både

beställare och entreprenör betonade fördelarna med att entreprenören kunde agera över ett större geografiskt område. Tillsammans representerade dessa båda kommuner och entreprenören därmed en unik möjlighet till datafångst. I övrigt i landet fanns endast något enstaka exempel på tekniska driftentreprenader, t.ex. i Åre. I en första studie (Mattisson, 1995) jämfördes entreprenaderna i Vaxholm och Vallentuna med upphandlingar hos Trafikkontoret i Göteborg (DoU av gator) och Parkförvaltningen i Malmö (DoU av stadens grönytor).

Om jag kan sägas ha valt att studera konkurrensansatsen gäller det omvända för samverkanskonceptet. Samtidigt med empiriska studier av konkurrensutsatta entreprenader erhöll den kommunaltekniska forskargruppen i Lund en förfrågan om medverkan i ett projekt om samverkan. Förfrågan gällde att förutsättningslöst studera processen runt ett i landet ”unikt” projekt (TENK) och vilka eventuella konsekvenser det inneburit. Under arbetet med denna studie (Hansson, Isacsson, Mattisson & Nilsson-Hellström, 1994) framgick att det fanns beröringspunkter med min avhandlingsstudie kring beställarstrategi och konkurrens. När TENK-projektet avslutats kom en förfrågan från Vatten- och avloppsverksföreningen (VAV) om att medverka i ett liknande projekt om va-samverkan omfattade ett antal olika kluster av kommuner som visat intresse för att samverka. Projektet lades upp så att kommunernas tekniskt ansvariga, eller va-ansvariga, baserat på förutsättningarna i sin region, gruppvis skulle utveckla ett samverkanskoncept och värdera det. Min insats i projektet var sedan att sammanställa de olika regionala samverkanskoncepten och att analysera materialet med avseende på principiella strategiska frågor och ekonomisk potential. I detta läge hade jag tillgång till ett unikt material i två avseenden. Projektet kring TENK innefattade en unik empiri då det var första gången som kommuner frivilligt försökte att samordna drift av kommunalteknisk verksamhet. Inom va-projektet hade jag tillgång till bedömningar och ställningstaganden kring samverkan från ett antal av va-sektorns ledande aktörer där dessa utvärderat konceptet utifrån kriterier motsvarande de som figurerat i min konkurrensstudie (Hansson & Mattisson, 1995). Då samverkansempirin var relevant och inte mötte några analytiska hinder inkluderas även samverkansansatsen i avhandlingsstudien. På så sätt yppades möjligheter till jämförelser vilket skulle ge det empiriska materialet och genererade slutsatser en större bredd.

I arbetet med att fördjupa den initiala studien kring konkurrens uppstod diverse praktiska problem som försvårade access till nödvändig data i fallen

från både Malmö och Göteborg.[13] För att bredda det empiriska materialet ytterligare valdes istället att inkludera SKAFABs upphandlingar av transport av hushållsavfall. Detta exempel valdes av flera orsaker. Det var bl.a. önskvärt att inkludera en större organisation och kommun. Dessutom var avfallsverksamheten intressant som jämförelse till gata, park och va. Dessa entreprenadkontrakt avser inte förvaltning av fasta anläggningar utan enbart avser transporttjänster samtidigt som det finns en lång tradition av entreprenadlösningar inom sektorn. Avfallsverksamheten utgjorde därför en lämplig referensverksamhet och SKAFAB var intressant i flera avseenden. I bolaget fanns en uttalad policy om att blanda egen regi och externa entreprenörer. Dessutom har beställarfunktionen arbetat medvetet med att justera och anpassa den geografiska strukturen i samband med varje upphandling, vilket var intressant från struktursynpunkt relativt samverkansansatsen.

Även det tredje exemplet på samverkan fann mig snarare än tvärtom då jag i slutet av 1996 kontaktades av kommunerna i Falun och Borlänge för att berätta om mina erfarenheter kring kommunalteknisk samverkan. Resultatet av den process som följde var ett uppdrag att medverka i en analys av potentialen i en interkommunal organisation av kommunernas tekniska försörjning. Min roll var att aktivt driva projektet och att strukturera och sammanställa material och aktörernas tolkningar. Projektet baserades på att de ledande aktörerna inom respektive försörjning genomförde två aktiviteter. Dels genomfördes en systematisk genomgång av kommunernas samtliga resurser och aktiviteter inom respektive försörjning, dels genomfördes en dimensionering för respektive försörjning utifrån förutsättningen att det bara fanns en huvudman för hela det geografiska området. Även om detta projekt initierats väsentligt senare än de andra fann jag det ändå värdefullt att kunna inkludera det i studien av flera skäl. Ett centralt argument är att det endast finns ett fåtal empiriska exempel på denna form av omfattande samverkan varför det var angeläget att bredda den empiriska basen så mycket som möjligt. Ett andra skäl följer av att aktörerna visade stort intresse för projektet vilket gav tillgång till seriösa och utförliga bedömningar. Avslutningsvis ansåg jag också att det var en styrka att få ytterligare en prövning av samverkanskonceptet som jämförelsematerial till gjorda värderingar och skattningar i de andra exemplen.

---

[13] Primärt handlade det om att organisationerna befann sig i turbulenta situationer som gjorde det svårt att få aktiv medverkan från nyckelpersoner samt att viss information var svårtillgänglig till följd av omfattande omorganisationer.

2.3.3 Analys av fallstudier

En karakteristisk fördel med fallstudieansatsen är dess flexibilitet och bredd för att fånga data. Efter datafångst innebär emellertid detta svårigheter i analysarbetet då det inte finns någon entydig metod att analysera materialet eftersom detta skulle eliminera en av metodens fördelar. Patton (1990:387) karakteriserar situationen. ”The descriptions of the case should be holistic and comprehensive, given the focus of evaluation, and will include myriad dimensions, factors, variables, and categories woven together into an idiographic framework.”

Yin (1994) identifierar emellertid två övergripande ansatser för det analytiska arbetet. Ett sätt är att analysera det empiriska materialet mot teoretiska påståenden, d.v.s. att jämföra teoretiskt formulerade utsagor med empiriska observationer. När inga förformulerade postulat finns att tillgå finns ett andra alternativ, nämligen att utgå ifrån de empiriska beskrivningarna. I detta fall inriktas analysen mot att söka i fallbeskrivningarna efter dimensioner och mönster kring studieobjektet. Komplexiteten ökar när analysen avser flera fall. I en sådan situation föreslår Eisenhardt (1989:540) ”To select categories or dimensions, and then look for within-group similarities coupled with intergroup differences.” I denna studie har analysen koncentrerats kring två övergripande dimensioner i de empiriska fallen, kostnadspress och utvecklingskraft. Upprinnelsen till dessa båda presenteras i kapitel tre. För att finna dessa mönster har de empiriska beskrivningarna omstrukturerats ett antal gånger utifrån olika teoretiska och empiriska objekt. Likheter och olikheter mellan fallen har undersökts genom att göra jämförelser, både inom och mellan ansatserna. Syftet har varit att skapa kategorier i vilka de empiriska beskrivningarna kan inordnas. Analyserna har skett i flera steg.

1. Fallen representerande respektive strategisk ansats (konkurrens och samverkan) har jämförts inbördes.
2. Fallen har jämförts mot teori för konkurrens respektive samverkan.
3. De båda ansatserna har jämförts inbördes avseende kostnadspress och utveckling.
4. De båda ansatserna har jämförts mot strategiteori (referensramen).

Forskningsprocessen har emellertid inte haft samma tydliga ordningsföljd utan empiriska observationer har successivt ställts mot andra observationer

samt mot teoretiska fundament. Likt många andra studier kan även denna sägas vara bedriven i en explorativ anda där induktion (utgår från empiri) och deduktion (utgår ifrån teori) växelvis förekommit. För detta fenomen har Alvesson och Sköldberg (1994:42) lanserat begreppet abduktion och skriver ”Under forskningsprocessen sker således en alternering mellan (tidigare) teori och empiri, varvid båda successivt omtolkas i skenet av varandra.” Abduktion såsom att växelvis arbeta empiriskt och teoretiskt i skenet av de erfarenheter man gör, beskriver väl hur denna studie har genomförts. Grunden till studien härstammar från ett strategiteoretiskt intresse varför undersökningen initierades utifrån dessa utgångspunkter. Efterhand som insikten ökade om att det fordrades ytterligare teoretiska hjälpmedel för att fånga upp den politiska dimensionen ökades även insatserna inom och influenserna från t.ex. statsvetenskapen. Successivt har de båda perspektiven därefter fördjupats och integrerats för att kunna ge ett bättre analytiskt djup.

2.4 Tillvägagångssätt och datainsamling

2.4.1 Tillvägagångssätt och sammanställning av intervjuer

Två principer har varit grundläggande i samband med datainsamlingen i studien. Den första är att data från varje empiriskt exempel har inhämtats brett för att fånga upp så många aspekter som möjligt. Därför har jag aktivt sökt efter många olika källor för att få ett större material och för att möjliggöra jämförelser. En andra princip för datainsamlingen berör återföring och dialog. Genom att kontinuerligt återföra data och analysresultat till respondenterna har felaktigheter och missförstånd kunnat undvikas. I denna dialog har också nya och kompletterande data kunnat genereras, vilket ökat djupet i det empiriska materialet. I denna studie har data huvudsakligen inhämtats via intervjuer och personliga möten. Därutöver har kompletterande datainsamling skett med hjälp av diverse dokument från de studerade organisationerna. Formella dokument som t.ex. avtal och anbudsvärderingar har inhämtats tillsammans med entreprenadutvärderingar och andra interna dokument och organisationsutredningar. Sammanlagt har ett tjugotal intervjuer genomförts avseende konkurrensansatsen och ett trettiotal kring samverkansansatsen. Datainsamlingen påbörjades under 1993 och avslutades under

1998.[14] Jag har träffat åtminstone hälften av de intervjuade personerna vid minst två tillfällen. I några fall har personbyten, t.ex. vid entreprenörsbyte, inneburit att nya personer tillkommit och därför har endast en intervju genomförts med dessa personer. I Vaxholm och Vallentuna har ansvariga företrädare för alla entreprenörer kunnat intervjuas. I SKAFAB har jag begränsat mig till två entreprenörer, en nytillträdande och en återkommande.

Under studiens gång har jag även medverkat vid ett antal seminarier och konferenser som arrangerats av branschorganisationer som t.ex. Svenska kommunförbundet och VAV. Vid ett flertal tillfällen har jag haft möjlighet att explicit presentera och diskutera de fall jag har studerat och vid två tillfällen även debatterat med företrädare för studerade kommuner. På så vis har jag kunnat verifiera gjorda observationer samt dra nytta av idéer och synpunkter från både respondenter och andra med insikt i sektorns verksamheter. Till de olika delprojekten som ingår i studien har det även varit referensgrupper kopplade. Beroende på tema och innehåll har sammanlagt fyra olika konstellationer varit inblandade och sammantaget omfattar studien ett tiotal möten.

I sammanhanget finns dock anledning att särskilt kommentera datainsamlingen vad gäller samverkansfallen. Dessa exempel innehåller data från ett tjugotal kommuner varför jag inte kunnat samla in all primärdata själv. I TENK-projektet (Hansson et al, 1994) var vi fyra personer som arbetade med datainsamlingen vilket innebär att jag endast medverkat vid ungefär en tredjedel av intervjuerna. Däremot har jag presenterat projektets innehåll och slutsatser för ledande politiker och tjänstemän i alla kommunerna utan att detta givit upphov till misstankar om missförstånd eller dylikt. Va-projektets uppläggning baserades på idén att aktörerna i varje region själva kunde samla in fakta och göra avvägningar. Den empiri jag hämtat från detta projekt utgörs huvudsakligen av de ställningstaganden som dessa aktörer gjort inom sina egna regioner och organisationer. Jag har således haft små möjligheter att granska de fakta som dessa grupper presenterar. Däremot

[14] Konkurrensstudien initierades under 1992 genom att en mängd kontakter togs för att etablera en bred kunskap om branschens förhållanden. Förutom studier av upphandlingarna i Malmö och Göteborg gjordes också sonderande intervjuer med företrädare för både beställare och utförare inom Vägverket och med diverse entreprenörsföretag och med ett flertal företrädare för Konkurrensverket. Sammanlagt utgjorde detta ett tjugotal intervjuer vars material senare inte explicit inkluderades i studien.

har jag haft en starkare ställning i projektet i Falun/Borlänge där mitt empiriska material också utgörs av aktörernas ställningstaganden. I denna process var emellertid min roll också att granska underliggande fakta varför jag genom tillgång till all dokumentation haft större möjligheter att försäkra mig om rimligheten i presenterade fakta.

Flera av sammankomsterna gällande samverkansansatsen har således snarare haft karaktären av mindre seminarier än enskilda intervjuer. Alla aktörer har dock även intervjuats enskilt vid något tillfälle. Vad gäller datainsamlingen kring konkurrensansatsen har denna varit tydligare organiserad som enskilda intervjuer. Även om alla respondenter intervjuats enskilt vid något tillfälle, har jag vid två tillfällen lyckats samla kommunens och entreprenörens företrädare till en samlad diskussion. I efterhand kan konstateras att detta grepp varken gav till eller från i förhållande till den bild som givits vid enskilda intervjuer.

Den grundläggande principen för val av respondenter har varit att koncentrera datainsamlingen kring kommunens ledande tjänstemän inom de studerade verksamheterna, företrädesvis tekniska chefer men också ansvariga funktionschefer eller arbetsledare. I förekommande fall har motsvarande princip tillämpats hos de privata entreprenörerna. Även om tonvikten i datainsamlingen koncentrerats kring tjänstemannanivån har även politiker intervjuats i merparten av fallen. I va-projektet var detta inte aktuellt och vad gäller Skafab har endast två kortare samtal med politiska företrädare kunnat genomföras. I övrigt kan konstateras att intervjuerna varat mellan en och tre timmar och med enstaka undantag spelats in på band. Inför några av intervjuerna krävde respondenten att jag skulle behandla materialet konfidentiellt men samtliga har efter intervjuns avslutande givit samtycke till att allt material kan offentliggöras. Inte i något fall har jag nekats den information jag efterfrågat.

De intervjuer som genomförts har varit löst strukturerade och där respondenten initialt ombetts att berätta om sin syn på fenomenet konkurrens/samverkan. Initialt var diskussionen fokuserad kring fakta om händelseutvecklingen i det aktuella fallet. Efterhand som min förtrogenhet med de faktiska omständigheterna förbättrades, kunde diskussionen ägnas åt resonerande spörsmål. Framför allt har frågeutrymmet ägnats åt hur intervjupersonen uppfattat processen kring det aktuella förfarandet. Respondentens uppfattning om förekommande skillnader och likheter före och efter t.ex. konkurrensutsättning har fokuserats.

Vidare har också frågor ställts avseende för- och nackdelar samt hot och möjligheter kring det aktuella förfarandet, både för kommun och eventuella entreprenörer. Kortsiktiga observationer kring t.ex. uppföljningar har efterfrågats tillsammans med reflektioner av mer långsiktig karaktär.

2.4.2 Om kostnadspress och utveckling

För att kunna analysera och diskutera effekterna av de båda strategiska ansatserna konkurrens och samverkan har begreppen kostnadspress och utveckling valts. Därmed behöver de definieras och operationaliseras.

Kostnadspress

Vad gäller kostnaderna har ambitionen varit att göra en jämförelse av situationen före och efter det aktuella förfarandet. Jag har använt kontrakten/samverkansidéerna som vägledande för att definiera vilka aktiviteter och därmed kostnader som ska ingå. För att kunna jämföra kostnadsnivån krävs dels att kostnadsnivån före och efter kan fastställas, dels att verksamhetens innehåll och kvalitet kan fastställas före och efter. Vad gäller båda dessa har jag varit beroende av respondenternas aktiva medverkan och seriösa engagemang, vilket jag upplever mig ha fått. Inom konkurrensansatsen har principen varit att utgå ifrån ett befintligt kontrakt och jämföra villkoren i detta med tidigare kostnader för motsvarande aktiviteter. I samtliga fall har entreprenörens arvode varit ett fast pris för en mer eller mindre definierad motprestation. Därmed är kostnadsnivån förhållandevis enkel att skatta då den uppgår till entreprenadarvordet, justerat för poster som inte ingår eller ingick tidigare. Andra kostnadseffekter till följd av t.ex. ändrade lokalbehov har beaktats. Kostnader för tillkommande åtgärder utanför fast pris har rensats bort ur analysen men i detta avseende är jag helt hänvisad till kommunernas egna skattningar och kostnadsfördelningar. I samband med den första upphandlingsomgången var svårigheten att utröna vilka av de tidigare kommunala kostnaderna som var relevanta att jämföra med kontraktssumman. Samtliga kommuner har emellertid också själva genomfört olika former av utvärderingar av de ekonomiska effekterna av konkurrensutsättning.

För varje fall har jag samlat den information (kontrakt, dokumentation, utvärderingar, presentationer m.m.) som funnits tillgänglig och försökt skatta förändringen i kostnadsnivå kontraktsvis. Till följd av skillnaden i strukturella

förutsättningar är denna skattning förenad med störst osäkerhet vid första upphandlingen, d.v.s. vid skifte från förvaltning till kontrakt. I samband med andra upphandlingsomgången var kostnadsjämförelsen enklare. Villkor och förutsättningar var i allt väsentligt likartade även om justeringar kring specifika åtaganden, t.ex. ishallen, krävdes. Dock har inte hänsyn tagits till att viss utbyggnad givit volymförändringar genom tillkommande gator eller parkmark. Säkra data på denna typ av information saknas men från intervjuerna indikeras att kommunerna genomgått en begränsad utbyggnad, d.v.s. en marginell obeaktad volym har således tillkommit jämfört med den initiala situationen. Därvidlag innehåller presenterade kostnadsnivåer i de senare kontrakten en större, men ekonomiskt obeaktad, produktionsvolym. Vad gäller taxefinansierade verksamheter som va och avfall förekommer olika konstruktioner för entreprenörens ersättning i det empiriska materialet. I några fall utgörs ersättningen av en fast totalsumma för alla ingående aktiviteter, d.v.s. kommunen kvarstår som säljare medan entreprenören svarar för leveransen. I andra fall har entreprenören gjorts till säljare enligt i kontraktet fastslagna villkor. I båda fallen saknar emellertid entreprenören möjligheter att påverka konsumentens pris eller övriga leveransvillkor. Sammanfattningsvis har kommunens kostnader för det första kontraktet jämförts med tidigare kostnader för motsvarande aktiviteter i egen regi. Efter andra upphandlingen har den etablerade kostnadsnivån sedan jämförts med motsvarande nivå i det första kontraktet.

För att kunna jämföra kostnadsnivåer krävs emellertid att även utförda prestationer är jämförbara. Kring denna fråga har jag förlitat mig till aktörernas egna utsagor samt kommunernas utvärderingar. Jag har således inte undersökt allmänhetens uppfattning empiriskt. Detta har utelämnats då rapporterade klagomål hos kommunerna inte upplevs ha ökat och då det skulle kräva ett omfattande arbete med ett förhållandevis litet bidrag till att besvara avhandlingens syfte. Formellt sett har alla entreprenörer fullgjort sina åtaganden eftersom det inte förekommit några avdrag på entreprenörens ersättning. Därutöver förekommer varierande uppfattningar om utfallet och huruvida entreprenören infriat åtagandet ”motsvarande kommunens tidigare servicenivå” som stipuleras i kontraktet. I intervjumaterialet indikeras förändringar men huruvida dessa är till det sämre finns det ingen enhetlig bild över. Vidare framfördes även uppfattningen om att kommunens tidigare nivå var oacceptabel med avseende på effektivitet och kostnader. Sammanfattningsvis ger intervjuerna bilden av att den tekniska försörjningen delvis förändrats och att kvaliteten inte märkbart förbättras. Att en tydlig försämring

skulle ha skett finns det emellertid inget empiriskt stöd för. Utan tillgång till en ”opartisk” värdering med all information tillgänglig har jag i denna studie därmed tvingats göra en samlande bedömning. Utifrån detta har jag i den empiriska analysen antagit att prestationerna vid de olika tidpunkterna är jämförbara, möjligen annorlunda men varken bättre eller sämre, till karaktär och omfattning. Därmed är prestationerna likställda och jämförelser kan göras avseende prisnivån.

Motsvarande tillvägagångssätt har karakteriserat kalkylerna i samverkansfallen. Eftersom dessa projekt endast i begränsad omfattning genomförts är det inte möjligt att jämföra huruvida prestationerna förändrats. De förändringar i kostnadsnivå som indikeras är en konsekvens av aktörernas bedömningar av förändringar i resursbehov till följd av att aktiviteter istället placeras i en regional geografisk struktur. I detta avseende utgör dessa analyser marginalanalyser, d.v.s. bedömningar av hur resursbehovet förändras vid varje enskild åtgärd. Uppdraget och den befintliga kostnadsnivån har tagits för given och därefter har den ekonomiska potentialen av att agera i en annan struktur estimerats. Min roll i dessa kalkyler har således varit att strukturera och summera snarare än att estimera vilket aktörerna själva svarat för.

Utveckling och innovation

Förutom reducerade kostnader har det även ansetts centralt att konkurrens och samverkan generellt stimulerar till utveckling och/eller förnyelse. I denna studie likställs dessa båda med innovation som associeras med något nytt och bättre. Trots att det teoretiskt finns en omfattande innovationslitteratur framstår några begrepp som centrala. Utterback (1994) skiljer mellan nya idéer/uppfinningar (invention) och innovationer som är första gången en idé används eller säljs på marknaden. Porter (1990:780) instämmer och benämner innovation ”a new way of doing things (termed invention by some authors) that is *commersialized* [kursivering i original]. På liknande sätt konstaterar Afuah (1998:13) att innovation ”is the use of new knowledge to offer a new product or service that customers want.” Därmed konceptualiseras innovation som användandet av ny kunskap om teknik eller marknader för att erbjuda en vara eller en tjänst som är ny för kunderna. Produkten är ny därför att den inte funnits förut eller har attribut som den tidigare inte haft. Innovation är detsamma som uppfinning plus kommersialisering. I föreliggande studie kommer innovationsbegreppet att användas med denna

innebörd. För att göra begreppet tillämpligt även i en politiskt styrd kontext väljer jag att jämställa kommersialiserad med att ”varaktigt ta i bruk”.[15] Begreppet varaktigt representerar marknadsefterfrågan då det får antagas att en aktör slutar att tillämpa en ny idé om den inte tillför något.

Vid intervjuerna har förekomsten av utveckling studerats som förekomsten av förändringar. Under intervjuerna och i följande kontakter har jag sedan försökt utröna i vilken utsträckning dessa förändringar innehåller inslag av för aktörerna nya idéer eller koncept. Antydningar till inslag av nyheter har därmed följts upp särskilt. Detta har skett utifrån två motiv, dels att jag inte ville missa viktig data, dels för att undvika att förändring likställs med utveckling vilket skulle snedvrida senare analys.

[15] En teoretisk möjlighet är att betrakta valet av politiker som den marknad på vilken en innovation kommersialiseras, d v s först genom omval av politiker avgörs om en uppfinning var efterfrågad. Detta är emellertid inte någon särskilt praktisk definition.

Kapitel 3

Konkurrens och samverkan för kostnadspress och utveckling

3.1 En sektor i omvandling

I detta kapitel kommer jag att argumentera för att den offentliga sektorn idag befinner sig i en annorlunda situation än tidigare. Förändringar har skett inom flera områden och gemensamma utvecklingstendenser kan observeras i Sverige och internationellt. Svenska primärkommuner befinner sig under ett omvandlingstryck som innebär nya utmaningar, främst manifesterade i krav på lägre kostnader och en kundanpassad försörjning. En metod som kommunala aktörer tillgripit för att möta dessa krav är konkurrensutsättning. Inom den tekniska sektorn har även interkommunal samverkan framhållits. Båda antas representera instrument för att nå önskade förändringar. Framställningen nedan ägnas inledningsvis åt de båda utmaningarna kostnadspress (3.2) och utvecklingskraft (3.3). Därefter resoneras kring ansatserna konkurrensutsättning (3.4) och samverkan (3.5). Avslutningsvis görs några sammanfattande reflektioner (3.6).

3.2 Kostnadspress

3.2.1 Mindre resurser till offentlig sektor

Det ekonomiska utrymmet inom offentlig sektor är ett ständigt ämne för debatt. Denna har tilltagit under 1990-talet i samband med en internationell konjunktursvacka. Generellt har skatteintäkter och tillgängliga medel i offentlig sektor minskat samtidigt som behoven ökat, t.ex. i takt med ökad arbetslöshet. I alla ledande länder i Europa har offentliga finanser genomgått omfattande besparingsprogram och inom EU råder konsensus om att finanspolitiken även framgent behöver vara stram för att undvika en offentlig överkonsumtion. Att skattefinansierade verksamheter efter detta skulle få ett ökat utrymme förefaller osannolikt, både på kort och lång sikt.

Internationellt diskuteras behovet av nedskärningar

I en FN-skrift om offentlig sektor ägnar t.ex. Bingham (1993) ett separat avsnitt åt s.k. cutback-management som han anser vara en central aktivitet att klara av framöver. Två principiellt olika typer av neddragningar identifieras. Bingham benämner dem arenor och skiljer mellan en politisk och en administrativ. Den politiska arenan handlar om att reducera innehållet (substance) i de politiska programmen, d.v.s. omfattning och kvalitet på det utbud av tjänster och produkter som erbjuds. Den administrativa arenan är kostnaderna för den infrastruktur av stödtjänster och utrustning som behövs runt s.k. kärnverksamheter. Bingham noterar ironiskt att politiker gärna frestas att koncentrera sin besparingsiver inom den administrativa arenan. Samtidigt poängterar han att dessa kostnader endast utgör en liten del av de totala kostnaderna varför inga väsentliga reduktioner kan göras utan att även beröra innehållet i utbudet, d.v.s. den politiska arenan.

Liknande slutsatser presenteras av Berman (1998) som konstaterar att det är först under de senaste femton åren som produktivitetsutvecklingen uppmärksammats, inte bara i ord utan även i handling. Produktivitetsökningar är idag generellt sett en av de mest prioriterade uppgifterna i de industrialiserade länderna. I sin analys lyfter Berman fram tre olika faktorer i sitt resonemang. För det första handlar det om att göra saker på ett lämpligt sätt (efficiency), s.k. inre effektivitet. Att ständigt finna metoder som ger ökat

utbyte (output) är en förutsättning för organisationens överlevnad. För det andra är det viktigt att kontinuerligt justera utbudet (output) så att det överensstämmer med vad som verkligen behövs (effectiveness), s.k. yttre effektivitet. För det tredje pekar Berman på att för outputsidan finns anledning att skilja mellan omedelbara resultat (output), och långsiktiga effekter (outcome). Med avseende på dessa tre faktorer skiljer sig förutsättningarna mellan offentlig och privat regi. Vid en jämförelse konstaterar Berman att karakteristiskt för offentlig sektor är att utbudet är den kritiska faktorn kring verksamheten. För en politiker är det t.ex. viktigare att kunna erbjuda en acceptabel standard på utbudet än att ägna sig åt kostnader och inre effektivitet (Berman, 1998; Koteen, 1997).

Vid en jämförelse mellan offentligt och privat drar Berman slutsatsen att olika faktorer kommer att betonas beroende på kontext. Det politiska inslaget inom den offentliga verksamheten tenderar att ”överproducera”, d.v.s. att i retoriken ständigt erbjuda invånarna nya försörjningar. I samband med allmänna val finns det en frestelse för politiker att utlova av reformer. Dessa kan senare visa sig svåra att finansiera, antingen av ovilja att ta ansvar eller på grund av att komplexiteten är så stor att konsekvenserna av ett beslut är svåra att överblicka. Komplexiteten inom det privata näringslivet är inte mindre men där görs alla utfästelser i valutan vinst. Varje kostnad motiveras utifrån sitt bidrag till målet avkastning och detta är konstant över tiden, oberoende av företagsledning eller ägare. Den inneboende logiken för det offentliga utbudet stimulerar till utbudsjusteringar snarare än kostnadsreduceringar. I perioder av tillväxt, d.v.s. när anslagen ökar eller är oförändrade, är detta inget problem men under perioder när totala kostnaderna måste minskas blir situationen problematisk. Idag är detta fallet inom många offentliga instanser vilket är en ny situation för många av aktörerna. Den framtida utmaningen för aktörerna i den offentliga sektorn ligger i att kunna möta allmänhetens krav på att radikalt öka prestationerna per insatt resursenhet, d.v.s. att sänka kostnaderna utan att utbudet riskerar att försämras, varken i kvalitet och tillgänglighet (Berman, 1998).

Även Nutt (1995) pekar på en ekonomiskt besvärlig situation när han beskriver utvecklingen inom den offentliga sektorn i USA som ett moras. Allmänhetens förväntningar på utbudet motsvaras inte då erhållen service generellt anses vara otillräcklig samtidigt som det råder ekonomiska underskott i de offentliga verksamheterna. Aktörerna i sektorn behöver därför både arbeta med att reducera kostnader och med att utveckla utbudet. Enligt Nutt

(1995) är den nuvarande situationen besvärlig och kräver omfattande insatser.

Minskade ramar även i Sverige

Under 1990-talet har Sverige genomgått en statsfinansiell kris på samma sätt som övriga europeiska länder. Minskad efterfrågan i ekonomin gav lågkonjunktur och arbetslöshet. För de offentliga finanserna, som ytterst är beroende av andra aktörers framgång, fick detta dessutom en dubbel effekt då minskade skatteintäkter följdes av ökade offentliga utgifter i transfereringssystemen. Situationen blev akut och inom det politiska systemet utvecklades konsensus kring att omfattande kostnadsreduceringar var nödvändiga.[16] Problemen upplevdes dessutom vara av långvarig karaktär varför det inte var fråga om tillfälliga besparingar utan en omfattande strukturell omställning av samhällsekonomin. Den tidigare expansionen av den kommunala sektorn som kontinuerligt pågått under efterkrigstiden har därmed nått en definitiv brytpunkt (Berg, Boman & Jensenvik, 1998; Ringqvist, 1996). Skattekollektivet förväntas inte längre kunna bidra med resursförstärkningar till dessa verksamheter utan aktörerna har att anpassa sig till en stagnerande eller krympande tilldelning av medel. På motsvarande sätt som beskrivs för t.ex. USA tvingas således även aktörerna i den svenska kommunala sektorn att långsiktigt anpassa sig. Uppgiften är att justera verksamhetens omfattning och utbud så att den överensstämmer med tillgängliga resurser.

De tekniska verksamheterna utgör ingen uppmärksammad del av det kommunala utbudet och utgör endast en mindre del, ca 10%, av kommunens totala kostnader (Ringqvist, 1996). Dessutom visar erfarenheten att teknisk infrastruktur inte tillhör kommunens prioriterade områden då de tekniska verksamheterna tvingats att spara mer än andra verksamheter (Hansson, 1999). Framtiden ställer inte heller nya medel i utsikt. Inom några politiska partier anses att genomförda besparingar har slagit oacceptabelt hårt mot s.k. mjuka sektorer, varför resursförstärkning efterfrågas från statligt håll. Konsekvensen är att eventuella förstärkningar/överskott primärt kommer att allokeras till vård och omsorg. Således föreligger en svår ekonomisk situation och om ytterligare utrymme skulle uppstå har de tekniska verksamheterna låg prioritet.

---

16 Till exempel genom införandet av det s.k. utgiftstaket i Riksdagen och det s.k. balanskravet i kommunerna.

Slutsatsen är bister men tydlig då teknikverksamheterna sannolikt tvingas ställa in sig på ytterligare utmaningar och besparingar. I bästa fall kan kommunala huvudmän hoppas på att realt kunna behålla dagens resursnivå men sannolikt kommer snarare ytterligare reduktioner att bli nödvändiga. Samtidigt finns det inget som talar för att behovet av teknisk infrastruktur kommer att minska eller bli väsentligt billigare att tillhandahålla. Mot denna bakgrund kan de kommunaltekniska aktörernas utmaning sammanfattas till frågan om hur den nuvarande tekniska infrastrukturens utbud och standard i allt väsentligt kan bibehållas, men till en lägre kostnadsnivå.[17]

3.2.2 Marknaden är ett lämpligt instrument

Ytterligare ett förändringstema följer av en ny syn på offentlig sektor där dess roll och uppgifter är ifrågasatta både i Sverige och internationellt. Marknadsorientering och konkurrens är instrument som efterfrågas. Marknadslösningar uppfattas som en väg att komma tillrätta med verksamheter med för höga kostnader. Konkurrensens tävlingsmoment anses utgöra en garant för att offentliga medel inte förslösas. Mesta möjliga utbyte kan erhållas genom att i varje situation låta den mest lämpade aktören erhålla ett uppdrag. För ett stort antal fördelningsproblem framhålls dessutom marknadslösningar som en framkomlig väg att allokera resurser och nyttigheter, antingen det gäller individuell konsumtion eller fördelning av medel mellan förvaltningar. Genom att koppla ihop enskilda produktionsresurser med en identifierad betalningsvilja är förhoppningen att stimulera kostnadsreducerande ansträngningar. En konsekvens av denna utveckling är att betydelsen av offentligt inflytande över produktionsresurserna omvärderats. Ansvar för att en nyttighet finns tillgänglig innebär inte längre något självklart ansvar för produktionsresurserna. Vilken typ av produktion finns det anledning att driva i offentlig regi och vilken kan köpas från en marknad, både med interna eller externa utförare? Utvecklingen har gått mot en uppdelning i beställare och utförare. Rollen som huvudman har i ökad utsträckning frikopplats från utförandet för att främja produktivitetsökningar i rollen som producent.

---

[17] I Hansson (1999) framgår att gata, park och va tappat realt 10% av resurserna (obeaktat volymökningar) under en 10-årsperiod. En telefonsurvej från 32 kommuner visar också att merparten av förvaltningarna inte räknar med ökningar av anslagen framöver utan ”hoppas på” oförändrade nivåer (Hansson, Mattisson, Nilsson-Hellström & Tagesson, 1998).

Internationella observationer

Bingham (1993) presenterar i en karakteristik olika avgörande tendenser för framtida förutsättningar att ha en politiskt styrd offentlig sektor. En sådan tendens fokuserar på ökad tilltro till marknadslösningar som grundläggande princip för en samhällsorganisation som samtidigt har utvecklingspotential. Resonemanget är förhållandevis generellt och förs på en övergripande nivå. Utgångspunkten är dock att karakterisera samhällsutvecklingen och ämnet ”public management”. Binghams generella observation är att den offentliga sektorn i allt högre grad fungerar som spelplan för andra aktörer. Han benämner de offentliga aktörerna som regulatorer (government as regulator) av ett antal system i vilka man medverkar genom att sätta upp och bevara spelregler. Den offentliga sektorn förväntas skydda den enskilde invånaren och garantera försörjning av hälsosam mat och rent vatten. Detta ska dock inte ske genom att erbjuda invånarna dessa nödvändigheter. Istället erbjudes offentligt reglerade och kontrollerade arenor där andra aktörer kan erbjuda konsumenterna livets nödtorft.

Att använda utkontraktering för att föra in konkurrens har tillskrivits många fördelar. Ammons och Hill (1995) lyfter i sammanhanget fram två. Den ena gäller möjligheterna för en privat aktör att utveckla specialiserad kompetens som kan säljas till flera olika offentliga aktörer. Dessa har aldrig själva möjlighet att avsätta tillräcklig kapacitet för en enskild del av verksamheten. Den andra fördelen är helt enkelt att entreprenörerna med bindande verkan utlovar lägre kostnader. En ökad ”managerial discretion and flexibility” i den privata sektorn antas ge lägre kostnader. Problemet med produktionen i offentlig regi är framför allt att den inte är flexibel kapacitetsmässigt. Kan dessutom tävlan mellan privat och offentligt införas är detta ytterligare en fördel.

Ammons och Hill (1995:14) noterar att ”Cities attempting to provide services inhouse have relatively few options for adjusting the size of their service population. … most performance suggested that municipal performance had improved with competition.” I slutsatserna konstateras att det inte finns stöd för hypotesen att ett system med konkurrens mellan offentligt och privat inte skulle vara långsiktigt hållbart. Privat levererade tjänster visade inga tecken på att fallera eller ”sänka nivån för helheten”. Kostnadsnivån för de undersökta tjänsterna visade sig öka mindre än övriga kostnadsindex, både för offentliga och privata verksamheter. Vidare fanns också ett antal exempel på att metoder och tillvägagångssätt överfördes mellan privata och

offentliga producenter. Klart är emellertid att marknaden är arena för aktiviteterna, oavsett om det är offentliga eller privata aktörer.

Även i Sverige tillmäts marknadslösningar ökat förtroende

Även i Sverige har marknadslösningar tillmätts ökat förtroende. Under senare år har marknaden varit en samlande norm för reformerande av offentliga organisationer. Många av initiativen att stimulera utveckling har associerats med egenskaper som följer av teorin för en fungerande marknad. Klassiska ekonomiteoretiska argument som att konkurrens stimulerar till ansträngning för utveckling och lägre kostnader har framhållits (SOU, 1996:169). Dessutom har ideologiska argument anförts för att öka utnyttjandet marknaden. Bland annat det systemskifte som den borgerliga regeringen introducerade i samband med valsegern 1991. Till dessa båda faktorer kan även en tredje faktor adderas i form av den nya lagstiftning som successivt införts för i samband med medlemskap och harmonisering inom EG/EU.

Lagen om offentlig upphandling (LOU) (SFS 1992:1528 samt senare tillägg och kompletteringar) har resulterat i åtminstone två effekter i sammanhanget. Den första är att uppmärksamheten kring förfarandet vid offentliga upphandlingar har stramats upp. Rutiner för förfarandet har etablerats och lagen är stipulativ, d.v.s. aktörerna är tvingade att tillämpa anvisade regler. En andra effekt följer som en konsekvens av LOUs betydelse för kommunens val av organisationsform. Bland annat reglerar lagen under vilka villkor kommunen kan göra upphandlingar från sin egen produktionsorganisation. Till exempel innebär LOU att en bolagiserad utförarorganisation betraktas som en annan juridisk person, vilket innebär att upphandlingen omfattas av lagstiftningen. Utan att fördjupa sig i det juridiska kan vi konstatera att denna strama reglering tillsammans med kompletterande lagstiftning (t.ex. om otillbörligt marknadsbeteende vid upphandlingar) genererat stor uppmärksamhet åt marknaden som institution och organisationsprincip. En betydelsefull aktör i sammanhanget utgörs därför av Konkurrensverket som på ett aktivt sätt agerat för en utökad och strikt tillämpning av de marknadsorienterade intentionerna i LOU.

En mängd forskning, utifrån varierande utgångspunkter, har rapporterat från denna omställning till och applikation av marknadstänkande som organisationsprincip i den kommunala sektorn (Blomqvist, 1996; Fölster, 1993,

1998; Granberg, 1998, Jacobsson 1994; Jonsson, 1993; Mattsson, 1998; Rombach, 1997). Syftet med reformerna har varierat på samma sätt som tillämpningarna av marknadsidén. Gemensamt för dessa studier är att marknadsreformerna har lanserats som ett instrument att komma tillrätta med eskalerande kostnader. Oavsett vilka effekter som hittills kan observeras i respektive fall noteras att marknadstillämpningen växt fram som en betydelsefull princip för organisering. Oberoende av politisk uppfattning förefaller det råda konsensus om att marknaden är en utomordentlig organisationsprincip inom vissa områden. På frågan om vad som kan anses bra och dåligt samt var gränserna går för vad som är lämpligt varierar svaren visserligen men ingen ifrågasätter att marknadsprinciper tillämpas.

3.2.3 Samhällsorganisation i omvandling

Internationellt

Ett tredje tema för förändring rör synen på samhällstrukturens uppbyggnad. Den nuvarande strukturen är satt under stark press och är i behov av anpassning. Utvecklingen globalt indikerar en strävan efter ökat samarbete mellan olika sektorer i samhället. I USA är det främst gränsdragning och samspel mellan det ideella och det offentliga som idag drar åt sig uppmärksamhet (Oster, 1995). Även om den ursprungliga situationen i olika länder varierar konstaterar Koteen (1997) att utvecklingen samfällt pekar mot ökad integration mellan offentliga instanser och organisationer i dess närhet. Vidare finner han också ett ökat intresse för inbördes samarbete mellan olika delar av den offentliga strukturen. Det upplevs som kritiskt att den offentliga sektorns olika instanser kan samarbeta och koordinera sin aktiviteter, både internt och i förhållande till omgivande organisationer. Koteen refererar till en inventering (Stone, 1992) av de amerikanska förhållandena vad gäller samverkan mellan offentlig sektor och omgivande aktörer. De vanligaste formerna för samverkan befanns vara:

- Samordning av regler och reglementen på delstatsnivå för att uppnå en enhetlig lagstiftning, t.ex. vad gäller vapenlagar och byggnormer.

- Samverkan om serviceproduktion inom områden där den tillgängliga teknologin kännetecknas av stordriftsfördelar och ömsesidiga beroenden. Exempel som nämns är kollektivtrafik och avfallshantering.
- Samfällt agerande vid finansiering och upphandling av tjänster från kommunexterna aktörer som företag eller ideella organisationer. Exempel är att verksamheter som barnomsorg och handikapprättigheter erbjuds på likvärdiga villkor i angränsande kommuner.

Även andra författare påpekar att en användning av samhällets kollektiva medel sannolikt kan göras mer kostnadseffektivt i strukturer som är mer anpassade för de aktiviteter som ska utföras (Wilson, 1995; Rhodes, 1997).

I Sverige

I västdemokratierna pågår idag en diskussion om hur väl samhällstrukturen levererar nödvändiga tjänster på ett kostnadseffektivt sätt, något som är aktuellt också i Sverige (Berg et al, 1998). Dels är stora delar av den offentliga strukturen satt under stark press och därmed i behov av att vidta åtgärder och anpassa sig. Dels har det inträffat förändringar i omvärlden som ställer krav på den svenska offentliga strukturens organisation vilket fordrar åtgärder. En fundamental drivkraft bakom denna process är det svenska medlemskapet i EU och de anpassningar som därpå följer. Stora delar av den offentliga sektorn i Europa genomgår idag en transformation och anpassning för att kunna agera inom ett integrerat EU. I samband med det svenska medlemskapet reviderades lagstiftningen inom flera områden och den svenska offentliga sektorns inriktning placerades därmed i ett större sammanhang. Samtidigt initierades också en debatt om den svenska samhällsstrukturens generella utformning (Ström, 1999). Från olika håll indikeras ett missnöje med dagens situation och potentiella fördelar identifieras inom ramen för andra lösningar. Det pågår flera omfattande processer kring att anpassa den offentliga strukturen efter de behov man upplever dåligt tillgodosedda i den nuvarande strukturen. Inom den statliga hierarkin är länsindelningen under granskning. Flera sammanslagningar har redan skett och ytterligare fler diskuteras som ett led för att skapa enheter som är slagkraftigare och bättre anpassade att utföra sitt uppdrag (Johansson, 1999).

Inom landstingssektorn pågår motsvarande process. En hårt pressad ekonomisk situation har väckt frågan om hur sjukvården kan omstruktureras. Flera olika sammanslagningsprocesser av landsting pågår och den uttryckliga ambitionen är att skapa bättre produktionsmässiga förutsättningar för kostnadseffektivitet. En centraliserad planering av sjukvårdens resurser förväntas resultera i sänkta totala kostnader (Bergman, 1995). Även inom det primärkommunala området finns regionaliseringstendenser. Den mest frekvent framförda orsaken till detta anför effektivitetsskäl, d.v.s. det finns föreställningar om att regionalt agerande kan vara produktionsekonomiskt effektivare. Kan det visa sig kostnadseffektivt att producera inom ramen för ett annat geografiskt område är detta intressant (SOU, 1995:27). I tider av besparingskrav och nedskärningar är detta ett nog så betydelsefullt argument. Mot denna bild argumenteras också starkt för en diametral utvecklingskraft, d.v.s. mot mindre enheter och närhet. I samband med det riksdagsvalet 1998 skedde på flera håll i landet samtidigt omröstning om kommundelning. På samma gång som vissa kommuner söker sig till regionala strukturer så går andra den omvända vägen och söker sig ur en större kommun. Närheten till invånarna och deras behov är ett viktigt argument som anförs, den lilla informella organisationens fördelar är ett annat argument som lyfts fram. Inte minst inom tekniksektorn har möjligheterna att i högre grad möjliggöra brukarmedverkan framhållits, dels som en metod att spara pengar, dels för att stimulera invånarna till engagemang i sin närmiljö. Argumenten bakom att införa en kommundelsreform kan således härledas både från aspekter på ekonomi och demokrati. Genom att förlägga aktiviteter närmare avnämarna är förhoppningen att satsade resurser ska kunna utnyttjas effektivare.

3.2.4 Sammanfattande slutsats – behov av kostnadspress

I detta avsnitt har jag argumenterat för att det inom offentlig sektor finns behov av kostnadspress både i Sverige och internationellt. Att verksamheten bedrivs med acceptabel effektivitet och ryms inom de ekonomiska ramarna kommer alltid att vara ett grundläggande krav som dessutom tilltar under perioder med svagare ekonomisk konjunktur. Behovet av att sänka kostnaderna förefaller förhållandevis tydligt inom den kommunaltekniska sektorn i Sverige då denna hittills nedprioriterats i förhållande till mjuka verksamheter. I en situation där kommunerna erhållit mindre resurser har den tekniska försörjningen lämnat ifrån sig resurser till andra verksamheter.

3.3 Innovationer och utveckling

I föregående delkapitel presenterar jag tre teman i samhällsutvecklingen som indikerar att den offentliga sektorn idag står inför ett generellt kostnadsproblem. De offentliga systemen anses helt enkelt konsumera mer resurser än vad som avsatts för verksamheten vilket gör besparingar angelägna. Problemställningen är emellertid komplex. Utifrån samma grundläggande argumentation som i föregående delkapitel kan även slutsatser i en annan riktning dras. Förutom att efterfråga lägre kostnader indikerar samtliga tre teman också ett grundläggande behov av utveckling och förnyelse, både vad gäller utbud och produktionsmetoder. I detta avsnitt fokuseras behovet av utveckling och förnyelse i skenet av de samhällsförändringar som kan identifieras.

3.3.1 Utveckling är en förutsättning för lägre kostnader

Internationellt

Förutom att föregående avsnitt efterlyser allmän kostnadsreduktion påpekas också nogsamt att det inte är fråga om omfattande generella nedskärningar. Istället pekas det på behovet av att utveckla kostnadseffektiva metoder och administrativa strukturer. Det befintliga systemet av teknologi och organisatoriska strukturer behöver utmanas av nya alternativ som är bättre anpassade för sina syften. Varaktiga kostnadsmässiga förändringar kräver grundläggande innovativa inslag för att förbättra t.ex. teknisk försörjning. Bingham (1993) noterar att politik och management allt mer sammanfaller och krockar. Gränserna mellan vad som är politik och vad som är management suddas ut i de nya komplexa organisationsstrukturerna som därigenom skapar otydlighet. I termer av olika arenor markerar författaren tydligt att administrativa reformer aldrig kommer att kunna ”lösa” ett budgetunderskott. Då merparten av kostnaderna är förlagda till den politiska arenan krävs att denna medverkar till att kostnadsnivån anpassas efter tillgängliga ramar. För att nå dit krävs organisatoriska former och system som lyfter fram relevant och användbar information.

Svårigheter att härleda verksamhetens effekter försvårar uppföljning och skapar komplexa beslutssituationer, inte minst i samspelet mellan politiker

och tjänstemän. Substantiella och långsiktiga förändringar av kostnadsbilden kommer därmed att kräva omfattande ingrepp. Bingham (1993) uppmanar ansvariga tjänstemän att arbeta fram en beredskap för att hantera politiska krav på besparingar inom enbart den administrativa arenan. Behovet av balans mellan arenorna betonas och att placera verksamhetens innehåll i centrum. Resursförbrukning och effektivitet kan bara bedömas genom att ta hänsyn till uppdraget på kort och lång sikt. Bortsett från denna allmänna handlingsberedskap är det kritiskt att verksamhetens villkor kommer in tidigast möjligt i en besparingsprocess. Centralt är att undvika plötsliga och dramatiska kostnadsreduktioner som framtvingats av händelser främmande för verksamheten. Annars tenderar besparingar primärt att ske inom den administrativa arenan.

De offentliga organisationerna behöver utveckla sin repertoar av möjliga svar på omgivningens krav. Efterhand som samhället utvecklats har förväntningarna på de offentliga servicesystemen förändrats, både vad gäller kravställande aktörer och karaktären på de krav som ställs. För att lyckas med denna transformation konstateras att det behövs ett strategiskt ledarskap som långsiktigt stimulerar till innovationer i dessa organisationer. I de omfattande diskussioner som förs kring marknadsmekanismer har även tävlingsinslagets förmåga att stimulera och locka fram innovationer understrukits. Vanligen är det dock möjligheterna att sänka kostnader som fokuserats (Boyne, 1998). Det finns dock senare exempel på att konkurrensinslaget betraktas som en metod att stimulera till utveckling av den kommunala försörjningen (Wegener, 1997b).

Trots att Nutt (1995) skriver om ett ekonomiskt moras förordar inte heller han enbart radikala besparingar. Istället betonas att det är en långsiktig uppgift att varaktigt förändra kostnadsbilden. Författaren föreslår några åtgärder för att öka förmågan till långsiktig utveckling. Ett centralt inslag är decentralisering och lyhördhet gentemot avnämare. Ett annat förslag är en medveten satsning på entreprenörskap inom förvaltningen för att stimulera innovationer och nyskapande.

Erfarenheterna av obligatorisk anbudskonkurrens i Storbritannien indikerar framför allt att kostnaderna reducerats. Dimensioner kring verksamheten och dess effekter tenderar att hamna i skymundan för uppmärksamheten. Därför har den tillträdande Labourregeringen istället lanserat konceptet ”Best value” för styrning av den kommunala nivån. Hittills finns få empiriska

erfarenheter men i en konceptuell granskning konstateras dock att det innehåller många ambitioner kring innovationer och utveckling (Boyne, 1999). Bland annat betonas uppföljning av förekomsten av ständiga förbättringar. Vidare framgår också att konceptet baseras på marknadens tävlingsmoment men genom en annorlunda tillämpning. Framför allt är det aspekter kring verksamheten och dess effekter (impact) som förväntas vara i fokus. Analysen av Boyne och hans kolleger är dessvärre en aning nedslående då de pekar på att även om ambitionerna är uttalade, så har fortfarande inte tillräcklig operativ vägledning presenterats för att kunna tillämpa konceptet. Om inte så sker finns en uppenbar risk att reformen blir något kommunerna söker komma runt istället för att använda som ett utvecklingshjälpmedel (jfr obligatorisk anbudskonkurrens).

När befintliga koncept inom de offentliga strukturerna inte längre möter kraven uppstår på sikt en ohållbar situation. Stora svåradministrerade hierarkier med låg prestationsförmåga framhålls som ett allt allvarligare problem och nya ansatser har efterlyses, både i Europa och USA (Koteen, 1997; Hood, 1996; Osborne & Gaebler, 1992). I flera sammanhang talas om New Public management (NPM) som en form för offentlig verksamhet med potential. Detta är samlingsnamnet för en hel rad olika reformer med inspiration från privat näringsliv (Armstrong, 1998; Klausen & Ståhlberg, 1998). NPM-konceptet presenteras som en förändringsbenägen form för offentlig verksamhet och utifrån denna närs förhoppningen att det ska stimulera till dynamik för utveckling och förbättring. Egenskaper som förväntas främjas är bl.a. en ökad grad av decentralisering, större mått av lokal anpassning, en närmare relation till avnämarna och högre produktivitet. Innehållet i konceptet baseras på tillämpning av marknadslösningar med ekonomisk styrning av decentraliserade enheter. Genom tydliga prestationsmål förväntas dessutom dessa enheter i högre utsträckning orientera sig mot avnämarna och deras behov (Erlingsdottir, 1999). Generellt indikerar denna form av koncept att synen på den offentliga serviceproduktionen har förändrats. Tidigare var offentlig verksamhet primärt en fråga om organisation av produktion, idag betraktas den som en fråga om management av kunskapsintensiva verksamheter som i någon form är marknadsorganiserade. Den forskningstradition som håller på att skapas kring detta tema förefaller ense om att förändringar är nödvändiga. Den empiriska utvecklingen kan karakteriseras som tusen blommande blommor. Antalet idéer och tekniker som provats för att genomföra den åtråvärda förnyelsen är stort men som i många sammanhang har också resultaten varierat.

I Nordamerika bedrivs från statligt håll (The National Performance Review, NPR) ett reformprogram med idéer som likar NPM. Koteen (1997) gör en genomgång av innehållet i reformen och konstaterar att NPR har karakteriserat framgång i form av fyra vägledande principer.

- Cutting red tape: En generell översyn av reglementen, system och processer för att identifiera delar som är tidskrävande, omständigt utformade eller för personalkrävande.
- Putting customers first: Aktiviteterna i de offentliga instanserna måste tvingas närmare avnämarna och deras behov för att uppnå dialog och lyhördhet inför behoven.
- Empowering Employees to get Results: Personalen behöver bättre förutsättningar för effektivitet vilket kräver decentralisering, kompetensutveckling och ledarskap.
- Cutting Back to Basics: Generell utbyggnad har övergått till att vara en fråga om att granska vilka delar i utbudet som är kritiska eller oväsentliga. På samma sätt är det dags att se över processer och rutiner så att endast nödvändiga kostnader/aktiviteter återstår.

Att dessa principer förekommer och officiellt har deklarerats indikerar att det finns ett grundläggande behov av att ifrågasätta och förändra. Det befintliga systemet erbjuder inte längre vad avnämarna eftersöker samtidigt som det blir allt svårare att driva verksamheten inom de ekonomiska ramar som står till buds (Joyce, 2000). Sammanfattningsvis indikeras således internationellt ett grundläggande behov av utveckling och innovationer inom offentlig sektor, både för att reducera kostnader och anpassa utbudet.

I Sverige

Situationen i Sverige liknar den som observerats internationellt. I de studier av marknads- och konkurrensreformer som presenterats (3.2.2) har behovet av förnyelse varit artikulerat. Flexibilitet och innovation är egenskaper som frekvent efterfrågats i dessa studier som uttryckligen intresserat sig för fenomen som upplevs som nya (Fölster, 1993; Rombach, 1997). Inte sällan presenteras dessa reformer som en fråga om ekonomi och besparingar. En närmare granskning visar vanligen att det även finns en mängd förhoppningar kring utbud och produktionsmetoder. En ökad tillämpning av marknaden antas

inte bara reducera kostnader utan också skapa lyhördhet och en utvecklingsinriktad produktionsorganisation. Således förväntas inte bara besparingar utan begrepp som t.ex. kundorientering tillskrivs ökad betydelse för att stimulera till förändring och ett utbud som är bättre anpassat till behoven (Granberg, 1998). Förutom att förhoppningar knutits till tävlingsinslaget på marknaden associeras denna friare form även med förhoppningar om instrumentella förbättringar (Hansson & Lind, 1999). Genom att låta utföraren agera på en öppen marknad ges möjligheter att bryta gränser mellan t.ex. kommuner, huvudmän eller förvaltningar. Istället för att dimensionera efter produktionen inom ett område kan en verksamhet anpassas efter liknande behov i olika kontexter, vilket förväntas stimulera till förbättring av såväl produkt som produktion. Dessutom innebär nya aktörer i sig ett dynamiskt inslag och en potential att se förbättringar och nya lösningar, utan att vara bunden av hur det en gång var.

Att utveckling är eftersökt kan också spåras till tillsättandet av Kommunala förnyelsekommittén (SOU, 1996:169). Uppdraget var att göra en samlad utvärdering av de reformer som initierats under första halvan av 1990-talet och att föreslå åtgärder för det fortsatta förnyelsearbetet. Kommittén drog bland annat slutsatsen att reformerna är ett ”försök att anpassa arbetsformerna till de föränderliga villkor som kommunerna är helt beroende av men knappast kan påverka.” Att vara följsam mot föränderliga förutsättningar i omvärlden förefaller således centralt.

Nya krav kräver anpassad samhällsstruktur

Fastän tilltron till marknadslösningar i t.ex. NPM och Reinventing Government är stark efterlyses även en generell omprövning av den befintliga samhällstrukturen, d.v.s. det tredje temat från föregående delavsnitt. Inte minst poängteras behovet av former för koordination och samverkan. Koteen (1997) refererar till en probleminventering av Stone och efterlyser samverkan, både vertikalt och horisontellt i den offentliga strukturen. Ett vertikalt samverkansled är mellan kommunal och statlig nivå och ett annat är horisontell samverkan mellan Regional councils (kommunalförbund eller motsvarande). Dessa behövs i större utsträckning som en permanent arena för samordning och informationsgivning till lokala kommunala enheter inom t.ex. vattenförsörjning och kollektivtrafik. Den formella samhällsstrukturen är även satt under lupp i Sverige. Utveckling och alternativa former efterlyses för

att klara de uppgifter sektorn står inför (SOU, 1995:27; Ström, 1999). Ett exempel är primärkommunernas relation till EU och de olika organen där. Att enbart se till utvecklingen inom den egna kommunens/länets yta anses inte längre tillräckligt. För att kunna påverka och vara inflytelserik inom EU krävs att man representerar ett större befolkningsunderlag vars frågor handläggs på ett integrerat sätt. Den traditionella strukturen är starkt ifrågasatt, både i statlig och kommunal regi. Politiska krafter verkar för att i ökad omfattning satsa på koncentration och stordrift i den offentliga strukturen (Johansson, 1999).

Det finns också en motsatt tendens när medborgare inom enskilda kommundelar upplever sig otillräckligt beaktade eller underprioriterade relativt ”andra” geografiska områden. Behovet av regional integration och stordrift behöver således hanteras samtidigt med ökade krav på lokalt inflytande och närdemokrati (SOU, 1993:90, 2000:1). Demokratifrågorna har återigen fått hög aktualitet i den primärkommunala sektorn och genom att bryta sig ur kommunen hoppas enskilda kommundelar få bättre gehör för de behov som finns lokalt. I några av landets större kommuner försöker man hantera denna drivkraft genom att införa kommundelsnämnder.[18] Genom att förlägga vissa beslut till kommundelsnivån är förhoppningen att kunna stimulera till en ökad politisk diskussion lokalt i kommunerna. Inte minst inom tekniksektorn har möjligheterna att i högre grad möjliggöra för brukarmedverkan framhållits (Amnå, Delshammar, Persson & Svensson, 1997). Argumenten bakom att införa en kommundelsreform kan således härledas både från aspekter på ekonomi och demokrati. Dessa frågor har idag en framträdande plats på den politiska agendan och gränsdragningar mellan olika samhällsinstanser har hög politisk prioritet. De uppbyggda traditionella strukturerna är ifrågasatta samtidigt som alternativa lösningar inte är tydligt identifierade. Dessutom visade det sig i det senaste riksdagsvalet att valdeltagandet minskat dramatiskt, både i riket och lokalt. Tolkningarna av hur allvarligt detta är har varierat. Det förefaller dock symptomatiskt att vi fått ett statsråd med särskilt ansvar för demokratifrågor.

Analysen inom den s.k. demokratiutredningen (SOU, 2000:1, s 241) föranleder författarna att lämna ett ”försvar för demokratin” utifrån ”moraliska principer” som gemenskap och lika värde. Bland annat efterlyses ett utvecklat medborgerligt deltagande, en förstärkt demokratisk medvetenhet och en

[18] Till exempel Göteborg, Helsingborg, Lund, Malmö, Stockholm och Örebro.

stärkt kommunal självstyrelse. Nya former för interaktion i demokratins anda behövs, både vad gäller de offentliga organisationer men även via ny teknik som t.ex. IT.[19]

Den tekniska försörjningen

De tekniska system som idag är installerade och i drift har växt fram under en lång tid av expansion. När samhället urbaniserats har den primära tekniska uppgiften varit att hantera utbyggnad och generell spridning i samhället. Följaktligen finns omfattande kompetens upparbetad för att klara denna uppgift. Idag är dock merparten av den tekniska försörjningen allmänt utbyggd och tillgänglig för alla. Detta innebär att de tekniska utmaningarna allt mindre är relaterade till investeringar och utbyggnad utan istället hänför sig till frågor om drift och underhåll (Hansson, 1999; Hansson & Mattisson, 1997a; Tagesson, 1999). Detta är problematiskt ur flera avseenden. När systemen initialt anlades beaktades inte drift och underhåll nämnvärt vilket inneburit att dagens struktur i olika avseenden inte är driftsvänlig. En utmaning är därför att ställa om befintliga installationer så att de medger en rationell drift. Dessutom är de tekniska systemen dimensionerade efter behov och krav uttryckta vid investeringstillfället. Att i efterhand inkorporera nya behov kring t.ex. miljö eller individualisering (Hansson & Nilsson-Hellström, 1996) är därför komplicerat och kostsamt. Ur ett strategiskt perspektiv har de kommunaltekniska aktörerna kritiska uppgifter att lösa. För enskilda organisationer skiljer sig förutsättningarna och därmed varierar också vidtagna åtgärder mellan olika kommuner. Klart är emellertid att det på många håll finns behov av en genomgripande diskussion om vad som är kritiska faktorer, prioriterade aktiviteter samt vilken aktör som är lämplig att utföra dem.

3.3.2 Sammanfattande slutsats – behov av utveckling och förnyelse

Ovan har flera indikationer presenterats på att offentliga servicesystem generellt är i behov av dynamik och transformation. Förutom att vara en fråga

[19] Bland annat rapporterar Kommunaktuellt (nr 16, 2000) om att det i ett hundratal kommuner finns intentioner om att införa åtgärder inom it-området för att stärka demokratin.

om ekonomiska resurser handlar det också om avnämarnas förtroende för de gemensamma samhällsinstitutionerna. Om inte dessa klarar av att tillmötesgå de grundläggande kraven från omgivningen är problemen vidare än ekonomiska (SOU, 2000). Det lär inte finnas många som säger emot Nutt och Backoff (1992:421) i följande sammanfattande lägesbeskrivning.

> One of the biggest problems that we encounter is the resistance to creativity and creative techniques. (It should be noted that this resistance is a problem in the private sector as well.) Many organizations with public features have been able to ignore the demands for new ideas in the past, relying in legislative edicts and the innovations of others. In the turbulent environments that we anticipate, organizations with public features will no longer have this luxury. … Creativity and innovation are essential ingredients of organizational transformation.

Under senare tid har samhället genomgått omfattande förändringar (SOU, 1996:169) vilket fordrar utveckling och anpassning, d.v.s. det finns ett stort innovationsbehov i de offentliga försörjningssystemen.

3.4 Konkurrens som ansats

I avsnitt 3.2.2 framgår att marknadslösningar erhållit en framskjuten roll vid organisation av kommunal serviceproduktion. Kommunala produktionsorganisationer har ifrågasatts och utveckling av alternativa driftsformer har ägnats stort intresse. Framför allt är det marknadens förmåga att främja utveckling och dynamik som framhålls och denna dynamik följer av att marknaden erbjuder konkurrens. En fungerande konkurrens antas innebära att nya aktörer med effektivare lösningar kan ersätta befintliga aktörer och system för allas bästa. Därmed är det intressant att närmare undersöka vilka erfarenheter som finns av att tillämpa konkurrensutsättning av kommunal serviceproduktion. Nedan görs en genomgång av empiriska studier av effekter av att tillämpa konkurrensutsättning för kommunal serviceproduktion.

3.4.1 Public choice framhåller tävlingsinslaget

Enligt teori om public choice riskerar serviceproduktion under monopolskydd att resultera i överproduktion och ineffektivitet. Politiska krav och direktiv är inte tillräckliga för att hålla tillbaka ständiga anspråk på resurser (Jonsson, 1993). Den politiska styrningen motverkas från två olika håll, dels kräver produktionsföreträdare mer resurser, dels önskar även medborgare ett ökat utbud (jfr Berman, 1998; Schmidt, 1986). Konkurrens kan i detta sammanhang verka som en disciplinerande kraft. Konkurrensens intensitet antas dessutom vara starkare ju fler företag som agerar på marknaden varför ett grundantagande är att ju starkare konkurrens desto effektivare är producenterna. Grundtanken är att den mest lämpade producenten erhåller uppdraget samtidigt som kunden får mesta möjliga valuta för sina pengar. På längre sikt, d.v.s. över flera upphandlingar, innebär detta en successiv utveckling mot ökad effektivitet i form av lägre kostnader och förbättrade produkter. Konkurrensen är som ett ”urvalstest” och endast de lämpade företagen överlever (Bishop, Kay & Mayer, 1995). Även Burke, Genn-Bash och Haines (1991:85) refererar till Stigler som betonar tävlingsinslagets betydelse.

> In economic life competition is not a goal: it is a means of organising economic activity to achieve a goal. The economic role of competition is to discipline the various participants in economic life to provide their goods and services skillfully and cheaply.

Jonsson (1993) gör en tillämpning av public choice inom den kommunala sektorn och han konstaterar att det är fråga om olika former av konkurrens. Den klassiska formen är konkurrens inom en marknad, d.v.s. att marknaden utgör en arena för konsumenter och leverantörer att fritt välja part att samarbeta med. I den kommunala sektorn låter detta sig inte detta göras utan istället är det konkurrens om en marknad, d.v.s. rätten att vara ensamproducent under en stipulerad tidsperiod. Inom teknisk försörjning innebär detta vanligen anbudskonkurrens om rätten att utnyttja en specifik anläggning och driva verksamheten under en bestämd period. Verksamheterna är inriktade på att behålla befintliga, kommunalt ägda, anläggningars funktionalitet gentemot brukare och kommuninvånare. Under löpande kontrakt agerar innehavaren alltid som ensam monopolist. Konkurrens råder om att vinna ägarens gunst och få svara för anläggningens skötsel. Alla i teorin nämnda konkurrenskrafter allokeras därmed till en enskild upphandling och det kontrakt som där sluts.

Boyne (1998) är emellertid kritisk till den, som han uppfattar, allmänt vedertagna slutsatsen att konkurrensutsättning leder till ökad effektivitet och förbättrad service. En genomgång av litteraturen kring amerikanska förhållanden indikerar betydande brister i underlaget för slutsatserna. Merparten av studierna har ägnats åt utkontraktering och tolkats i termer av konkurrenseffekter. Att studera effekter av utkontrakteringar är därmed det samma som att studera effekter av konkurrens, vilket Boyne invänder emot. Till exempel kan det vara ett politiskt mål i sig att utkontraktera en verksamhet. Ekonomisk effektivitet behöver således inte ha varit eftersökt varför denna inte heller är relevant som grund för värdering. Ytterligare en invändning handlar om i vilken utsträckning det verkligen är konkurrensen som studeras. Vanligen tar inte dessa studier hänsyn till att kommunens interna produktionsorganisation kan vinna kontrakt i konkurrens med externa leverantörer. Avslutningsvis finns också instrumentella fördelar av utkontraktering. Genom att en privat aktör inte är bunden till kommunens geografiska yta kan integrationsfördelar nås inom flera områden (Donahue, 1992). Därmed kan inte enbart konkurrensen tillskrivas positiva effekter utan även alternativa förfarande kan ge annorlunda och fördelaktigare förutsättningar (Boyne, 1998; Donahue, 1992).

Intressant i sammanhanget är vad som inom auktionsteori benämns vinnarens förbannelse (winner's curse) som riskerar att kännetecknа en upphandling (Schotter, 1997). Är det svårt att i förväg estimera kostnaderna för utförandet tvingas entreprenörerna "gissa", d.v.s. ta risker. Konkurrensen vid anbudslämnandet innebär att företagen har incitament att hålla kostnaderna tillbaka för att få kontraktet. Samtidigt är de framtida kostnaderna osäkra varför den framtida utvecklingen måste estimeras. Alltså finns det en risk för att billigaste anbudslämnare kan ha räknat "fel" och underskattat kostnaderna. Detta är en risk entreprenören måste ta men den kan även vara ett problem för beställaren. Eftersom upphandlingsformen ständigt premierar det billigaste anbudet kommer beställaren alltid att anlita den entreprenör som "räknat mest fel" och alltid åt samma håll. Beställarens motpart kommer därmed alltid att ha underfinansierat sina aktiviteter och på så sätt kan utföraren heller aldrig skapa utrymme för utvecklingsarbete.[20]

[20] Nationalekonomernas klassiska exempel är en oljekälla. Budgivningen avser något som har lika värde för alla, men vars verkliga värde är okänt. Antas att genomsnittet av alla anbud är en korrekt skattning av det i förväg okända värdet så kommer aldrig det vinnande budet att visa sig vara en korrekt skattning. Antas att anbudet gäller förväntade kostnader för ett entreprenadkontrakt kommer aldrig det genomsnittliga utan det billigaste anbudet att vinna. Detta kommer alltid att vara en underskattning av kostnaderna och således innebära en förlust (förbannelse) för anbudslämnaren.

I detta avsnitt har marknaden tillskrivits två olika egenskaper som indirekt gör den fördelaktig som organisationsprincip. Den första är att den medger konkurrens, d.v.s. en disciplinerande tävlan mellan aktörerna. Den aktör som inte är tillräckligt effektiv riskerar att bli utslagen vilket innebär en kontinuerlig drivkraft att anstränga sig. En andra fördelaktig egenskap är av instrumentell art och innebär att en marknadslösning ger möjligheter till handlingsalternativ som annars inte vore tillgängliga. Genom utbyten via marknaden kan aktiviteter och produktionsresurser kombineras på ett sätt som annars inte vore möjligt. Dessa båda egenskaper innebär således att marknaden som generell princip stimulerar till ökad produktivitet och nya lösningar. Generellt sett kommer mer effektiva lösningar att slå ut mindre effektiva vilket gör att branschen blir effektivare. I sammanhanget framförs två reservationer. Den första avser möjligheterna för entreprenören att i förväg rimligt estimerbara kostnaderna för kontraktet eftersom tävlan annars riskerar att bli en destruktiv kraft i form av vinnarens förbannelse. En andra reservation är det kan finnas politiska/ideologiska motiv till att konkurrensutsätta och anlita externa entreprenörer och därmed är det olämpligt att utvärdera utifrån ekonomisk effektivitet eftersom detta aldrig eftersökts.

3.4.2 Effekter av konkurrensutsättning – empiriska studier

Litteraturen inom konkurrensutsättning och ”contracting” är omfattande. I redogörelsen nedan väljer jag att skilja mellan internationella källor/erfarenheter och svenska erfarenheter. Empiriska studier i internationella källor domineras av två typer, dels amerikanska studier, dels studier från Storbritannien avseende lagen om obligatorisk anbudskonkurrens. Före 1990-talet dominerar de amerikanska erfarenheterna litteraturen om entreprenader och jämförelser mellan offentlig och privat produktion. Sophämtning förefaller vara en lämplig verksamhet att studera då denna ägnats stor uppmärksamhet (Savas, 1977, 1982).[21] Stevens (1978) ägnar sig åt skillnader i effektivitet mellan tre system för sophämtning; fri konkurrens (fri etableringsrätt utan reglering), kommunal produktion och kommunal upphandling av utförarentreprenader. Fri konkurrens bland privata företag visade sig dyrast medan ett kommunalt upphandlingsförfarande från konkurrensutsatta entreprenörer

[21] Se Thordarson (1994) för en mer omfattande genomgång av presenterade empiriska studier.

visade sig i särklass mest kostnadseffektivt. Utifrån dessa studier kan konstateras att konkurrensens funktionssätt var en avgörande faktor. Konkurrensbaserade entreprenadlösningar visade sig mer kostnadseffektiva än både offentlig produktion och en fri marknad med oreglerad etableringsrätt. Viktigast för kostnadsnivån är således att producenten är konkurrensutsatt, inte vem som är ägare. Privata entreprenörers främsta kostnadsfördelar följde främst av lägre sjukfrånvaro, bättre fordon och lägre bemanning. En senare genomgång av de amerikanska studierna har genomförts av Boyne (1998) som konstaterar att kostnaderna efter upphandlingar vanligen har sjunkit men att erfarenheterna i övrigt inte varit odelat positiva. Jonsson (1993) noterar liknande slutsatser bland erfarenheterna av anbudskonkurrens i sjukvården i USA. Sammanfattningsvis konstaterar han att konkurrensen blir allt mer begränsad och kostnadsreduktionen likaså, allt efterhand som upphandlingarna upprepas.

Erfarenheter från Storbritannien visar att anbudsupphandlingen resulterat i lägre kostnader för entreprenaderna (Walsh, 1995). I en översikt av empiriska studier konstaterar Wilson (1995) att den obligatoriska anbudsupphandlingen har givit effekter på kostnadsnivån. De engelska studierna är emellertid verksamhetsmässigt bredare och omfattar flertalet av de offentliga verksamhetsområdena som sjukvård, skola och teknisk infrastruktur. Dessa erfarenheter utgör en fortsättning på den amerikanska forskningstraditionen och bekräftar slutsatsen om att konkurrensen är viktigare än ägarskapet (se t.ex. Fölster, 1990; Vickers & Yarrow, 1988). De engelska erfarenheterna är emellertid tveksamma till vilka andra effekter som uppstått t.ex. vad gäller produktkvalitet och andra effekter i samhället. Wegener (1997a) konstaterar i en internationell jämförande studie att marknadsbaserad konkurrens via anbud (jämfört med interna kvasilösningar av olika slag) är i särklass mest effektivt för att generera kostnadsreduktioner. I de fall fungerande marknader funnits att tillgå har reduktioner i storleksordningen 10–20% noterats medan upphandlingar i dåligt fungerande marknadssituationer i många fall resulterat i ökade kostnader.

Det finns även svenska erfarenheter av entreprenader och konkurrensutsättning. Till exempel konstaterar SPK (1991) att entreprenader med privata aktörer inom sophämtningen är i storleksordningen 20% billigare än att driva verksamheten i egen regi. I denna studie tas emellertid inte hänsyn till att även den egna regin kan konkurrensupphandlas. Även kostnadsökningar har rapporterats av Fölster (1993) som i en kontroversiell studie indikerade

att cirka en fjärdedel av genomförda privatiseringar inneburit ökade kostnader med mer än fem procent. Pyddoke (1991:205) indikerar att konkurrensutsättning är ett effektivt instrument men att det kräver varsam tillämpning för att inte misslyckas. I vissa situationer kan kommunal egen regi vara en garanti för en fungerande konkurrenssituation, vilket är avgörande för ”bestående kostnadssänkningar.” Det är således viktigare att arbeta med att skapa villkor för en sunt fungerande konkurrens än att ägna sig åt frågan om huruvida det är offentligt eller privat ägande eller om detta kan styras. I denna slutsats instämmer också Vickers och Yarrow (1988) samt Fölster (1990, 1993).

Fölster (1998:299) betonar vikten av att aktivt följa upp både kostnader och kvalitet i samband med konkurrensutsättning för att få en bild av effektiviteten. Följande slutsats dras: ”När kvalitets- och effektivitetsbevakning sker så verkar införandet av konkurrens ha lett till betydande vinster”. Andra erfarenheter från svenska förhållanden är t.ex. IKEs utvärdering av Stockholm stads konkurrensporgram. Särskilda studier har genomförts inom äldreomsorg, gatudrift och missbrukarvård. De effekter man identifierat pekar visserligen åt något olika håll beroende på vilken verksamhet som studerats. En grundläggande observation är dock att det skett förändringar i organisatorisk struktur såväl som i beteende (IKE, 1996). Sammanfattningsvis konstateras att arbetsmetoder förändrats och att kostnadsnivån har reducerats. Fokus i arbetet har huvudsakligen riktats mot kostnaderna varför inslaget av innovationer och utveckling inte nämnvärt berörts. Effekterna har dock tagit sig olika uttryck. Inom äldreomsorgen härstammar den största effekten från att resterande kommunala produktionsorganisationer har ökat produktiviteten inför hotet om konkurrensutsättning. Både inom äldreomsorgen och missbrukarvård har kostnaderna minskat med mer än 10% medan de inom gatuområdet ligger strax under 10%. Således instämmer även IKE i den internationella slutsatsen om att konkurrens har en icke negligerbar kostnadssänkande effekt.

Vad gäller aspekter kring kvalitet och utveckling har dessa ägnats mindre uttryckligt intresse i tidigare studier som huvudsakligen fokuserat på kostnads- eller effektivitetsdimensionen. Vanligen är det kvantitativa studier som försökt ”justera för förändringar i kvalitet” eller ”antagit att kvaliteten inte förändrats”. Det är inte vanligt att följa enskilda upphandlingar för att försöka fånga upphandlingens effekter. En sådan studie är emellertid Jonsson (1996) från utvärderingen av Stockholm stads konkurrensprogram.

Denna avser hur kvaliteten inom äldreomsorgen påverkats i samband med upphandling. Jonsson (1996:2) sammanfattar: ”I sin helhet ger resultaten inte något belägg för att äldreomsorgens kvalitet skulle ha försämrats som ett resultat av konkurrensprogrammet.” Som komplement till de besparingseffekter som redovisats tidigare kan även adderas att standarden inte har försämrats. Tvärtom upplever många av cheferna (15 av 20) att intresset för kvalitet och kvalitetsmätning har ökat genom konkurrensprogrammet. Wegener (1997a) instämmer och slår inledningsvis i sin artikel fast att: ”In hardly any evaluation of market competition a decline of quality is reported.” Därefter är han emellertid mer nyanserad och påpekar att det är svårt att metodologiskt avgöra vad som är en effekt av konkurrensutsättningen och vad som är en effekt av andra åtgärder. Vid en jämförelse med kvasimarknadslösningar ger dock marknadsbaserad konkurrens minst förbättring av kvaliteten vid en jämförelse. Även Engelska erfarenheter indikerar att kvaliteten kan bibehållas efter konkurrensutsättning (Audit Commission, 1995 i Wegener, 1997a).

I litteraturen finns emellertid också exempel på skepsis mot att göra upphandlingar. I Boynes (1998) granskning av amerikanska erfarenheter anses det inte vederlagt att privata utförare är effektivare än offentliga. Dessutom motsätter han sig slutsatsen att sänkta kostnader har ökat effektiviteten då kvalitetsaspekten i bästa fall är styvmoderligt behandlad, men vanligen inte alls. Andra studier av konkurrensutsättningar är t.ex. Svensson och Rosén (1996) som konstaterar att nyetablerade privata entreprenörer experimenterar något mer än kommunala för att sänka kostnader. I viss utsträckning förfaller detta vara en initial effekt då det inte finns stöd för att detta resulterat i avgörande skillnader. Däremot förekommer inom omsorgssektorn idag en noggrannare konkurrentbevakning och ett större intresse att följa andra producenters arbete. Några dramatiska effekter har inte kunnat noteras. Liknande slutsatser dras vid jämförelse av barnomsorg i olika regi (Sundell, 1995; Sundell & Ståhle, 1996). Även studier från andra utgångspunkter pekar på trögheterna med att genomföra förändringar.

Inom den tekniska sektorn hör det till ovanligheterna att blanda privata och kommunala utförare för samma arbetsuppgifter. Istället baseras konkurrensutsättning vanligen på att den vinnande entreprenören svarar för hela verksamheten under en given tidsperiod. Större kommuner som Malmö och Göteborg tillhör undantagen. I Malmö anses konkurrensutsättningen av parkverksamheten lyckad då kommunala och privata utförare arbetar parallellt

inom olika geografiska områden. Även om kommunens kostnader sjunkit anser beställarsidan att entreprenörerna kunde lägga större vikt vid utveckling av anläggningarna. Det utvecklingsarbete som gjorts har primärt riktas mot metodutveckling för att sänka kostnaderna. Liknande erfarenheter har noterats från va-sektorn. För att kunna driva på och utveckla va-försörjning i strukturer som baseras på kommunexterna utförare krävs en aktiv beställarfunktion (Fredriksson, Lannblad, Larsson & Mattsson, 1993, 1996).

3.4.3 Sammanfattande slutsats om konkurrens

En sammanfattande slutsats av dessa studier är att konkurrensinslaget resulterat i en allmän skärpning av resursförbrukning och sänkta kostnader. Däremot är stödet svagare för att konkurrensen resulterat i omfattande utveckling av verksamheten. Det innovations- och förnyelsearbete som bedrivits har huvudsakligen varit inriktat på metodfrågor, d.v.s. att göra produktionen billigare. Antydningar till produktutveckling förekommer men dessa har inte fått något större genomslag. Noterbart är att de här studerade organisationerna i detta fall varit utsatta för extern konkurrens under ett reellt hot om att bli ersatta, något som förväntas förstärka effekten av konkurrensinslaget. Noterbart att ingen av ovan refererade studier avser upprepade upphandlingar, d.v.s. de omfattar jämförelser av situationen före och efter en upphandling. Därmed saknas kunskap om vilka effekter som kan förväntas på längre sikt när upphandlingsmomentet upprepas, d.v.s. angående långsiktiga effekter av konkurrensutsättning.

3.5 Samverkan som ansats

Om marknadsorientering har varit den lanserade huvudlösningen det senaste decenniet kan kommunal samverkan beskrivas som ett utmanande alternativ. För att undvika marknadslösningar har kommunala producenter sökt fördelar genom att öka det geografiska underlaget. Ambitionen har varit att gemensamt utveckla kapaciteter som ingendera parten klarar på egen hand för att stärka konkurrenskraften gentemot externa leverantörer. Som fenomen är samverkan mångtydigt, både empiriskt och teoretiskt. Olika fokus

förekommer och beroende på vilket som väljs är olika nivåer i organisationerna intressanta. Empiriskt nöjer jag mig här med att koncentrera mig till aspekter kring interkommunal samverkan. För en teoretisk introduktion väljer jag här att kort presentera två perspektiv, samarbete (cooperation) samt fusioner och uppköp (mergers and acquisitions). Fusioner och uppköp utgör ytterligare en tradition där ansatserna varierar från kvantitativa finansiella analyser till diskussioner av skillnader i olika företagskulturer. Inte desto mindre diskuteras strukturella aspekter kring organisation och produktion. Potentiellt realiserbara synergier och processuella aspekter kring hur dessa kan nås är centrala frågor inom detta område.

3.5.1 Samverkan i teorin

Samarbete (co-operation)

Samarbete har under senare år ägnats ett växande intresse forskningsmässigt och begreppet används brett i litteraturen. Ett spektrum av former har identifierats från samarbete mellan individer till samarbete mellan multinationella koncerner. Denna bredd avspeglas också teoretiskt då ansatserna varierar inom områden som ekonomi och psykologi. I ett specialnummer om samarbete i Academy of Management Journal konstaterar Smith, Carrol och Ashford (1995) i översikt av forskningen att fokus förefaller riktas mot horisontella samarbeten mellan organisationer och inte mellan grupper eller individer. En grundläggande fråga inom dessa studier är t.ex. varför organisationer som normalt konkurrerar istället samarbetar under vissa omständigheter. Innehållsmässigt varnar Smith et al. (1995) för att allt för ensidigt fokusera på effekter som är direkt mätbara i termer av prestanda och avkastning. Orsaken till en gynnsam utveckling kan inte alltid sökas i samarbetet i sig utan i de nya möjligheter och nya handlingsalternativ som skapas genom samarbetet. Författarna betonar att flertalet fördelar av samarbete är kvalitativa och inte omedelbart översättningsbara i monetära termer. Fördelar som framhålls är bl.a. snabbare cykeltider för produktlansering, högre kvalitet, mer kvalificerad kompetens i samband med beslutsfattande och ökad konkurrenskraft. Alla påverkar organisationens prestationer positivt men utgör inte i sig en grund för framgång. Argumenten ovan framförs utifrån en strategiteoretisk utgångspunkt. Identifierade fördelar följer av att organisationen genom samarbete utvecklar nya egenskaper som stödjer och utvecklar affärsidén.

Ring och Van de Ven (1994) konstaterar att organisationer under senare tid börjat experimentera med nya interaktionsformer. Allt fler utbyten sker idag genom olika nya mellanformer. Orsakerna till detta behandlas i en fotnot där några tänkbara fördelar nämns i form av tillträde till ny teknologi, tillträde till nya marknader, möjligheter att exploatera skalfördelar i många olika dimensioner, tillträde till komplementär kompetens samt riskdelning. Andra argument har också förts fram, t.ex. med utgångspunkt från transaktionskostnader (Zajac & Olsen, 1993). Sammanfattningsvis kan konstateras att litteraturen, mer indirekt än direkt, stödjer tanken om att det kan finnas fördelar för organisationer att hämta i samarbete. De kan vara en metod att utveckla sin organisation och sin verksamhet. Framför allt är det kvalitativa aspekter som lyfts fram och betonas, d.v.s. åtgärder som huvudsakligen ger indirekta fördelar. Några av dessa är intressanta i kontexten av en kommunal huvudman medan andra enbart är tillämpliga i en kommersiell kontext. Organisationer som agerar samfällt antas erhålla handlingsmöjligheter som på längre sikt ger mer positiva effekter än den enskilda organisationen skulle kunna nå på egen hand.

Vad gäller hur samarbeten processuellt kan bedrivas betonar Browning, Beyer och Shetler (1995) den avgörande betydelsen av att det finns ett gemensamt hot. För att samarbete verkligen ska komma till stånd krävs ett yttre tryck som en ständig stimulans och drivkraft i organisationerna. Ett yttre hot gör nödvändigheten av att delta tydlig för alla aktörer samtidigt som det för en enskild aktör framstår som mer riskabelt att inte medverka alls. Därmed antyds att det inte primärt är möjligheten att nå nya vinster som är den viktiga drivkraften utan snarare ett gemensamt hot om förlust och försämring. Samverkan framstår på så sätt främst som en defensiv strategi att tillgripa när situationen är hotfull. Det betonas också att samarbete inte är en fråga om en enskild överenskommelse utan om en längre process. Modeller för att karakterisera olika faser har presenterats (Zajac & Olsen, 1993; Ring & Van de Ven, 1994). Dessa baseras emellertid uteslutande på tillämpningar i kommersiell kontext utan beaktande av den offentliga karakteristiken kring t.ex. upphandling eller mandatperioder.

Företagsuppköp och fusioner

Ovan avses interorganisatoriskt samarbete utifrån en föreställning om att varje part medverkar självständigt i förhållande till de övriga. Parternas

oberoende ställning innebär emellertid också begränsningar. En kategori begränsningar ligger i att oberoende organisationer kräver dubbleringar av resurser, vilket är kostsamt. En andra kategori gäller den tillgängliga repertoaren av handlingsalternativ då det inom ramen för två separata organisationer inte är praktiskt möjligt att realisera alla identifierade potentialer genom ett samarbete. Samarbetsformen kan således vara otillräcklig för sitt syfte varför parterna väljer att gå ytterligare ett steg och fusionera. Forskningsmässigt har företagsuppköp och fusioner ägnats stor uppmärksamhet. Att döma av litteraturgenomgångar i Larsson (1990) och Kleppestø (1993) tillhör det dock ovanligheterna att fusioner behandlas separat och inte som en följd av ett uppköp.[22]

Larsson (1990) gör en indelning i tre huvudsakliga motiv till uppköp och fusioner; ekonomiska, organisatoriska och personella. Ekonomiska motiv utgör t.ex. möjligheter till stordriftsfördelar, tillträde/överföring av kritiska resurser (t.ex. kompetens) samt till gynnsamma marknadsimperfektioner. Organisatoriska motiv kan vara dels riskspridning, dels ett sätt att undvika att själv bli uppköpt. Den tredje kategorin motiv är personella. De tre motiven är inte uteslutande utan snarare sammanfallande, inom litteraturen har dock störst uppmärksamhet ägnats åt ekonomiska aspekters påverkan på strategival. Kleppestø (1993) går längre och menar att oavsett vilka motiv som föreligger så kommer de ekonomiska motiven att hamna i förgrunden då andra inte är legitima att presentera. I Kleppestøs (1993) framställning faller resonemanget samman i två begrepp; synergi och integration. Genom att tillgripa medlet integration (fusion) kan fördelar i form av synergier utvinnas som annars inte vore tillgängliga.

Vad är det då för fördelar och synergier som kan realiseras i en fusion? Larsson (1990) gör en genomgång av andra författares identifierade synergier och sammanfattar dem i en typologi om fyra kategorier: operationell synergi (fördelar av skala eller scope), management synergi (kompetens kan delas och korsbefruktas inom organisationerna), marknadskraft (möjligheter att spela på monopolsituationer), samt finansiell synergi (lägre kostnader för kapital).[23] Porter (1987) startar på koncernnivå och presenterar flera motiv till uppköp varav två är tillämpliga i detta sammanhang. Ett

---

22 Delvis förklaras detta av att avhandlingarna även inriktas på uppköp.

23 Larsson presenterar sina synergier på engelska vilket ger följande benämningar; market power synergy, operational synergy, management synergy and financial synergy.

motiv är överföring av kunskap inom och mellan organisationer och aktiviteter. I en fusion kan värdekedjan därmed stärkas med kompetens utifrån. Ett andra motiv är att dela kritiska aktiviteter från flera värdekedjor så att de kan utvecklats gemensamt. Ytterligare två faktorer att beakta framhålls av Larsson (1990). För det första är tidsdimensionen kritisk då det behöver säras på effekter av engångskaraktär och effekter över tiden. För det andra ger han en karakteristik av orsaken till att en synergi uppstår. Han väljer att skilja på ”economies of sameness” och ”economies of fitness”, d.v.s. fördelar av att liknande komponenter (fler av samma sort) interagerar versus fördelar av att olika komponenter (olika sorter) interagerar.

Inom fusionslitteraturen finns en mängd forskning kring förväntade och realiserade effekter i samband med fusioner eller uppköp. Porter (1987) visar i en studie av amerikanska storföretag att många fusionsförsök avbryts och att delar av företagen istället avyttras igen. Inom relaterade verksamheter konstaterar Porter att mer än hälften av företag förvärvade före 1980 återigen avyttrats istället för att integreras. För icke relaterade verksamheter indikeras att ungefär 75% av förvärven resulterar i att företagen så småningom avyttras. Både Larsson (1990) och Kleppestö (1993) gör litteraturgenomgångar som stärker denna bild och betonar svårigheterna att fusionera. Orealistiska initiala förväntningar tillsammans med ett krävande fusionsarbete innebär att merparten av initierade fusioner inte lyckas realisera eftersökta fördelar. Capron (1999) presenterar en studie som ligger närmare mitt empiriska material. Denna ägnas åt horisontella förvärv, d.v.s. när ett företag köper ett liknande företag för att dra nytta av skalfördelar. Författaren konstaterar att det finns två typer av synergier. Kostnadsbaserade synergier följer av att flera integrerade organisationer kan utföra de nödvändiga aktiviteterna mer kostnadseffektivt. Intäktsbaserade synergier baseras på att en gemensam organisation kan generera högre intäkter genom ökad marknadstäckning eller förstärkt förmåga till utveckling och innovation. I sina slutsatser konstaterar Capron (1999) att han ser spår av båda dessa synergier men påpekar särskilt att kostnadsbaserade synergier vanligen är krävande att realisera.

Mot denna bakgrund är det intressant att notera en fusionsvåg som idag dominerar i näringslivet där de flesta större branscher innehåller omfattande förvärv. Inom globala branscher för läkemedel, fordon och försvarsmaterial ser vi idag nya företagsgrupperingar som AstraZeneca, Pharmacia-Upjohn samt både Volvo och Kockums i nya skepnader. Även i nationella sammanhang

som t.ex. livsmedelsindustrin sker sammanslagningar av enheter, t.ex. inom den svenska slakterirörelsen och genom att Arla gått samman med det danska MD Foods. Idag präglas näringslivet således av en omfattande och optimistisk fusionsverksamhet trots att erfarenheterna indikerar att åtminstone varannan fusion misslyckas eller avbryts.

3.5.2 Empiriska erfarenheter av samverkan

Vilka erfarenheter finns då i den kommunala sektorn av att arbeta med interkommunal samverkan? Forskningsmässigt har detta ämne i stort sett inte erhållit någon uppmärksamhet alls. Konkurrensstrategin har varit så politiskt kontroversiell att ett flertal utvärderingar genomförts medan samverkan inte haft motsvarande kraft och därför inte så frekvent som fenomen. Det finns emellertid en mängd empiriska exempel på att varianter av interkommunala samarbeten initierats. Kommunerna har sedan de grundades på olika sätt försökt att agera tillsammans för allas bästa. Ett aktuellt exempel är gymnasieskolan som var en central indelningsgrund i senaste kommunreformen. Det är idag vanligt att mindre kommuner har avtal om studieplatser hos större grannar då det inte finns eget underlag för en gymnasieskola. På samma sätt har kommuner alltid haft gemensamma angelägenheter och gemensamma problem som visat sig kräva koordination och samarbete, t.ex. inom samhällsplanering.

Samverkansexemplen domineras framför allt av hårda verksamheter. En stor del av förekommande samarbeten har sitt ursprung i behovet av att förvalta gemensamma anläggningar och naturresurser. Ett exempel är förvaltning av gemensamma vattendrag och fördelning av kostnaderna för detta. Ett annat exempel är gator och trafik där flera kommuner har nytta av goda kommunikationer. Har det operativa samarbetet fallerat har det åtminstone funnits förutsättningar att agera samfällt gentemot tredje part, t.ex. staten, för att locka till sig investeringar. Genom urbaniseringens generella utveckling i samhället har flera kommuner i en region vanligen stått inför motsvarande problem samtidigt vilket resulterat i gemensamma lösningar. Vid 1900-talets början behövde hygienproblemen hanteras medan det idag handlar om kollektivtrafik och miljöfrågor. När städerna växte fram blev befolkningen så stor att omfattande investeringar krävdes. Stora summor kapital krävdes för att uppföra anläggningar för el, vatten- och avloppsrening eller

avfallsdeponier. Karakteristiskt för dessa samarbeten är att de baseras på uppförandet av en gemensam anläggning som inte hade någon motsvarighet tidigare och att den kunde försörja båda parters behov utan att inskränka på handlingsfriheten inom det egna geografiska området.

Modernare samverkansambitioner har emellertid inte dessa förutsättningar. I de flesta kommuner finns idag fungerande anläggningar varför det är svårare att vid behov byta struktur. Vidare kräver en utökad samverkan att fler aktiviteter inkluderas vilket betyder att samarbetet inte längre begränsas till den gemensamma anläggningen. Att inleda samarbete handlar då inte längre om att skapa något nytt eller etablera en försörjning som inte tidigare fanns. Istället är det en befintligt fungerande försörjning som ska stöpas om och fungera annorlunda, både inom organisationen och gentemot avnämarna. Ett område som erhållit uppmärksamhet kring samverkan är räddningstjänstens organisation. Erfarenheter av effekter och eventuell potential från dessa exempel är dock inte entydiga.

Noterbart är att fusionsintresset varit påtagligt även inom företag med offentliga ägare då t.ex. MeritaNordbanken och Telia/Telenor rönt uppmärksamhet. Dessa båda fall skiljer sig något då bankerna redan före fusionen var börsnoterade vilket minskade de politiskas aktörernas handlingsfrihet. I fusionen mellan Telia och Telenor blommade emellertid de politiska dimensionerna kring ägandet av infrastruktur ut i full frihet. Båda parter deklarerade inledningsvis att affären var befogad av kommersiella skäl. Därför är det intressant att notera den politiska arenans uppmärksamhet åt kommersiella beslut som att diskutera val av VD, VDs roll i förhållande till styrelseordförande, var huvudkontor och verksamhetscentra skulle placeras osv. Den kommersiellt motiverade affären innehöll således även politiska aspekter. Dessa visade sig betydelsefulla när det var dags för kritiska beslut. ”Knäckfrågorna” gällde inte olika uppfattningar om hur lönsamheten kunde maximeras utan om en föreslagen kommersiell struktur var förenlig med övriga intressen. Vad som ansågs vara kommersiellt önskvärt av politiska ägare skulle således visa sig omöjligt att genomföra eftersom det inte gick att arbeta fram en politiskt acceptabel lösning. Kommersiella intressen blev ”plötsligt” underordnade andra, primärt politiska och nationella, intressen. Något ironiskt kan därför konstateras att vid jämförelse med privata fusioner innehåller det offentliga ägandet en politisk aspekt som har avgörande inverkan på möjligheterna att initiera och implementera en samverkan.[24]

[24] De olika turerna kring Telia och Telenor har inneburit att jag löpande skrivit om denna passus ett flertal gånger för att kunna presentera aktuell information om sakförhållanden.

3.6 Sammanfattning

I detta kapitel har indikerats att den offentliga sektorn i både Sverige och utomlands befinner sig i en kritisk situation då resurstilldelningen avtar och avnämarnas förtroende för de offentliga organisationerna har avtagit. En långsiktig utmaning är därför att uthålligt agera för rationalisering och kostnadspress då inga indikationer finns på ökad resurstilldelning. Dessutom framstår förmågan till utveckling och omställning utgöra en långsiktig överlevnadsfråga för de nuvarande aktörerna. Tidigare utbyggnad av offentliga servicesystem handlar nu om omställning av befintliga fysiska strukturer så att de motsvarar omgivningens krav vad gäller t.ex. serviceinnehåll och ekologi. Att uppnå detta är inte enkelt. Kommunerna har framför allt tillämpat två olika ansatser. Den första är konkurrensutsättning som är ett efterfrågat, och av vissa rekommenderat, instrument för att förbättra den kommunala verksamheten. Tidigare studier av konkurrens, t.ex. utifrån public choice, indikerar att marknadens leverantörer framför allt erbjuder rationalisering och kostnadsreduktioner. Förutom enstaka indikationer på utveckling av produkter och tjänster har intresset primärt riktats mot metodutveckling för att sänka kostnaderna. Generellt har få effekter av utvecklingskaraktär rapporterats. Den andra ansatsen utgörs av interkommunal samverkan av vilket erfarenheterna är begränsade. Studier från andra branscher indikerar emellertid att förhoppningar om stordriftsfördelar och kostnadsreduktioner är vanligt förekommande. Även fördelar som indirekt stöder organisationen, t.ex. kompetensökning eller produktutveckling, har identifierats. Samtliga förefaller dock svåra att realisera. Renodlade samarbeten kräver uttalade gemensamma hot i omgivningen medan fusionsarbete är krävande, kostsamt och inte sällan misslyckas.

Kapitel 4

Perspektiv på strategi och politik

4.1 En flora av ansatser

4.1.1 Gemensamma nämnare

Forskning om hur offentliga organisationer förhåller sig till sin omgivning har bedrivits utifrån olika teoretiska föreställningar. Två tongivande vetenskapliga traditioner är dels strategi, dels statsvetenskaplig förvaltningsforskning. Inom dem förekommer flera olika deldiscipliner men gemensamt är att båda kännetecknas av en delning i åtminstone två perspektiv, dels en rationell analytisk ansats, dels en processorienterad inkrementalistisk ansats. I detta kapitel presenteras traditionerna med avseende på inriktning och gemensamma nämnare. Ambitionen är att teckna en konceptuell bild över det teoretiska området och att undersöka möjligheterna att kombinera perspektiven. Syftet är att använda denna bild som utgångspunkt för att formulera en referensram i nästa kapitel. Inledningsvis görs nedan en kortare presentation av andra perspektiv som motivering till valet ett rationell och ett processuellt perspektiv. I 4.2 presenteras först det rationella analytiska perspektivet utifrån dels en strategisk, dels en statsvetenskaplig ansats. Framställningen avslutas med att skillnader och likheter kommenteras. I 4.3 följer det processuella perspektivet på motsvarande sätt. Avslutningsvis görs några sammanfattande konklusioner med avseende på tillämplighet och implikationer för kommunala huvudmän (4.4).

4.1.2 Ytterligare perspektiv finns

Att kategorisera är alltid förenat med risken för att förenkla och att underskatta komplexiteten hos ett fenomen, eller som i detta fall, olika forskningstraditioner. I sammanhanget är det därför värt att notera att både strategiforskningen och statsvetenskapen kännetecknas av en mängd olika tanketraditioner och utgångspunkter. I strategiforskningen dominerade ursprungligen den rationella ansatsen (strategins innehåll) som så småningom kom att kompletterats och utmanats av andra ansatser som t.ex. processansatsen (Chakravarty & Doz, 1992). I en översikt över strategiämnet konstaterar Rumelt et al. (1994) att dessa båda traditioner är tongivande för utvecklingen inom strategiämnet. Fler traditioner kan emellertid identifieras och Sveningsson (1999) sammanfattar strategiforskningen i sammanlagt fem perspektiv. Förutom de ovan nämna pekar han också på ett evolutionärt fatalistiskt, ett system och relativistiskt samt ett kritisk perspektiv. Mintzberg et al. (1998) sammanfattar strategiforskningen i tio olika skolor med delvis olika karakteristik. För att greppa över spännvidden identifierar Mintzberg et al. (1998) olika strategibegrepp. Strategi associeras med fyra olika p som representerar olika sätt att tillämpa begreppet. Strategi kan vara: en plan, ett mönster (pattern), en position eller perspektiv.[25] Ingen av tolkningarna utesluter någon annan utan istället konstateras att de snarare är kompletterande varför tillämpning är beroende av behov och inriktning i ett specifikt sammanhang.

Motsvarande utveckling finns även inom statsvetenskapen som kännetecknas av en bred flora av ansatser kring politik och olika samhällsfenomen. Demokratiutredningens forskarvolym II (SOU 1999:77) ger en överblick över spännvidden av olika perspektiv enbart på fenomenet demokrati. Bland annat diskuteras ett tiotal alternativa demokratidoktriner. Vidare presenteras även alternativa demokratiperspektiv utifrån t.ex. ekologi och feminism. I en översikt gör Lundquist (1993) en generell indelning av statsvetenskapen i två teorityper, heuristisk och realistiskt teori. Heuristisk teori baseras på en rationalistisk ansats som utifrån motsvarigheten till ”homo oeconomicus” söker förmedla insikter eller hypoteser som kan testas empiriskt, t.ex. genom att arbeta med idealtyper. Realistisk teori söker empiriskt beskriva och förklara verkligheten med så verklighetsnära variabler som möjligt. Lundquist (1994) noterar att den realistiska ansatsen vunnit mark och ökat i betydelse

[25] Mintzberg et al. (1998) anger även ett femte p för ploj (specifik manöver) som dock sorteras in under plan.

men att den heuristiska fortfarande är störst till omfång. Inom denna tudelning är emellertid variationsrikedomen stor vad gäller forskningens utgångspunkter och inriktning. Väljer vi t.ex. att avgränsa framställningen till den subdisciplin som kallas förvaltning sammanfattar Lundquist (1994) forskningen till åtminstone nio olika klassiska områden som var och en utvecklat subdiscipliner beroende på ansats och intresseområde.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det förekommer flera olika traditioner och discipliner inom både förvaltningsforskning (statsvetenskap) och strategi. Även om studieobjekt och tillämpningsområden skiljer sig uppvisar även statsvetenskapliga ansatser god överensstämmelse med den tudelning som Rumelt et al. (1994) identifierar inom strategiforskningen. Nedan kommer framställningen därför att göras utifrån ett rationalistiskt och ett processorienterat perspektiv.

4.2 En rationell analytisk ansats

4.2.1 Strategiteoretiska klassiker

I sin historiebeskrivning av strategifältets utveckling identifierar Rumelt et al. (1994) tre kritiska verk i ämnets utveckling. Samtliga antar en analytiskt rationell utgångspunkt kring hur företagande fungerar. Chandler (1962/90) presenterade en systematisk modell om relationen mellan organisationens mål och alternativa metoder att uppnå dem. Ett företag antogs tillämpa olika typer av strategier för att nå mål om vinst och tillväxt. Strategi var därför en fråga om att prioritera och fastställa mål. Strategin innehåller organisationens målsättningar på kort och lång sikt, vilka åtgärder som ska vidtas, samt vilka resurser som erfordras för genomförande. För att verkställa en vald strategi behöver företaget anpassa strukturen så den stödjer realiserandet av målen. Således följer struktur av strategi, och lönsamhet följer av att det finns en god överensstämmelse mellan vald strategi och utformad struktur. Strategin beror därmed av omgivande förutsättningar och efter hand som förändringar i omvärlden, t.ex. efterfrågan eller teknologi, ger upphov till strategisk omorientering behöver strukturen anpassas för att stödja mot nya mål.

Senare kopplade Andrews (1971) ihop Chandlers strategiidé med tanken om att varje organisation har en distinkt kompetens som innebär starka och svaga sidor. I en föränderlig omvärld är det därför kritiskt att anpassa dessa till omgivningens hot och möjligheter. Strategens uppgift är då att kontinuerligt utvärdera interna styrkor och svagheter gentemot omgivningens hot och möjligheter. En likartad inställning finns hos Ansoff (1965) som efterlyste systematik i företagens långsiktiga planering. Utifrån föreställningen att företagets uppgift är att maximera vinsten, gäller det att skapa (planera) en lönsam uppsättning av aktiviteter och resurser. Strategi är den röda tråd mellan de olika komponenter (typer av beslut) som måste stödja varandra och därmed ge synergier. Varje definierat beslutsområde måste anpassas till de övriga eftersom det först då skapas synergier och förutsättningar för långsiktig lönsamhet. Ledningen antas i samtliga dessa tre fall kunna formulera logiskt konsistenta mål och därefter välja medel (strategi) att nå dem. Framgångsrikt företagande handlar därför om att planera väl då detta utgör medlet (strategin) för att nå ett gott resultat. Ett gemensamt drag i ansatserna är också att avkastning är strategins yttersta mål. Strategibegreppet introducerades för att bevara eller öka företagets lönsamhet och strategin var instrument för att manövrera mot maximal avkastning (strategi som plan).

Denna syn på strategi indikerar ytterligare två centrala karakteristika inom den klassiska analytiska strategiskolan. Den första är vad Nutt och Backoff (1992) benämner generalskap och baseras på att det finns några individer som har överblick att ta helhetshänsyn vid beslut. Genom förfinad analytisk förmåga antogs dessa individer på ett bättre sätt välja åtgärder som gav ett maximalt helhetsresultat. Framför allt handlar det om att göra justeringar och anpassningar för förändringar, vilket indikerar en andra central karakteristika som utgörs av idéen om överensstämmelse mellan inre och yttre förhållanden. Strategens uppgift är att kontinuerligt analysera och bedöma hur väl det råder överensstämmelse (fit) mellan organisationens inre styrkor/svagheter och omgivningens hot/möjligheter. Den rationella analysens viktigaste uppgift är att se bortom detaljer och analysera omgivning och interna förutsättningar utan begränsningar i syfte att identifiera strategiskt avgörande frågor och göra anpassningar. Strategisk analys och planering på en kvalificerad nivå antas sålunda kunna hindra obehagliga överraskningar. Förutseende och god handlingsberedskap förhindrar att organisationen tvingas ta ofördelaktiga vägar.

4.2.2 Moderna rationella analytiska tillämpningar

Sambandet mellan strategi och prestation har under senare tid studerats inom flera forskningsinriktningar. En tradition har t.ex. etablerats kring tillväxt och diversifiering (Bengtsson, 1993) och i sammanhanget relaterade begrepp som t.ex. kärnkompetens (Prahalad & Hamel, 1990). En inriktning som Rumelt et al. (1994) lyfter fram är den forskargrupp som under flera år följde utvecklingen inom amerikansk bryggerinäring. Resultaten indikerar t.ex. att strategivalet har betydelse. Att ha en bättre/effektivare strategi än konkurrenterna innebär bättre prestationer och högre lönsamhet. Vidare konstaterades också att branscher kan kännetecknas av stark heterogenitet. Därför kan flera olika strategier visa sig lönsamma samtidigt beroende av hur väl de interna förhållandena anpassats till den ekonomiska omgivningen.

Branschanalys – industrial organisation

Det utvecklingsspår inom den rationella skolan som fått mest genomslag baseras på en vidareutveckling av traditionen kring industrial organisation (IO). Porter (1980) använde mikroteoretiska begrepp för att analysera hur branscher fungerar. Utgångspunkten tas i en enskild bransch vars strukturella uppbyggnad och logik avgör vilka positioner på marknaden som är möjliga. Genom att beskriva branschens strukturella uppbyggnad och relatera den till aktörernas olika positioner kan sambandet dem emellan analyseras. Därmed lyckades Porter tillämpa nationalekonomisk mikroteori som stöd för strategi inom enskilda företag. Vilken strategi som ett enskilt företag kan bli framgångsrikt med avgörs av branschens strukturella uppbyggnad. Strukturen och aktörernas positioner avgör i sin tur vilken typ av konkurrens som kommer att uppstå och hur intensiv den blir. Ett antal variabler avgör marknadens förmåga att fungera (enligt neoklassiska antaganden) vilket i sin tur styr förutsättningar för ett enskilt företag att agera och generera avkastning.[26] De strukturella förutsättningarna påverkar företagets möjligheter att differentiera sig och skapa monopolsituationer gentemot konkurrenterna.

[26] Inom forskningen har den strukturella uppbyggnaden av branscher ägnats stor uppmärksamhet. I sin avhandling gör Bengtsson (1994) en litteraturgenomgång och sammanfattar ett antal strukturvariabler som presenterats i anslutning till traditionen kring industrial organisation och nämner faktorer som koncentrationsgrad, vertikal integration och typen av kontrakt, kostnadsstruktur, forskning och utveckling, grad av differentiering samt förekomst av strategiska grupper.

Strategin är en position på marknaden som skapar konkurrensfördelar gentemot potentiella konkurrenter inom och utom branschen. Goda differentieringsförutsättningar innebär konkurrensfördelar gentemot konkurrenter, vilket betraktas som grunden för uthållig lönsamhet. Porter (1991:102) skiljer sig från klassikerna genom att betona att det är företagets aktiviteter och inte strukturen som är grunden till konkurrenskraft. Strategin har därför en annan roll när den ”defines its [the firm’s] configuration of activities and how they interrelate.”

Strategin baseras på idéen om värdekedjan längs vilken förädlingen sker genom olika aktiviteter. Företagets del i förädlingen beror av de aktiviteter man utför och hur de organiseras inbördes. En enskild organisations framgång baseras därför på förmågan att utföra nödvändiga aktiviteter bättre eller mer kostnadseffektivt än konkurrenterna. Utformning av strategin är således en fråga om att avgöra vilka aktiviteter företaget ska utföra internt, hur dessa aktiviteter ska förhålla sig till varandra samt hur företagets egna aktiviteter ska förhålla sig till andra aktörers aktiviteter i värdekedjan.

Resource-based view

Även om branschanalysen (IO) fick stort genomslag undgick den inte kritik. Det framhölls t.ex. att den baserades på orimliga antaganden och att den ägnade orimligt mycket uppmärksamhet åt företagets externa förhållanden (Barney, 1986, 1991). Mot denna bakgrund har ett resursbaserat perspektiv (Resource Based View) givit en kompletterande syn på företagande och strategi. Denna tradition utgår ifrån att resurser är heterogena och trögrörliga, samt har avgörande betydelse för företagets konkurrensförmåga. Långsiktig konkurrenskraft förklaras av företagets tillgång till unika resurser. En organisation kan utveckla unika resurser eller en unik förmåga att kombinera dem på ett effektivt sätt. Resurserna är företagets instrument och genom överlägsna eller väl anpassade resurser kan företaget skapa en produkt som kunderna väljer framför konkurrenternas. En nyckel till framgång är då att tillskansa sig exklusiv tillgång till, eller förmågan att generera, unika efterfrågade resurser. För en grundlig genomgång av litteraturen inom området se Eneroth (1997). Noteras kan att strategins roll i en resursbaserad ansats är, liksom inom IO, att utgöra en lämplig avvägning mellan inre förmågor (resurser) och yttre förhållanden (efterfrågan). Strategin syftar till att skapa eftertraktade fördelar i förhållande till organisationens konkurrenter.

4.2.3 Vad är politik?

Om strategiforskningen kan sägas vara en ungdomlig disciplin kännetecknas statsvetenskapen av motsatsen. Politik och metoder för organisation av gemensamma angelägenheter i samhället är förmodligen den vetenskapliga disciplin med mest anor i historien. I statsvetarnas värld står politik och ideologi i centrum och förknippas med hur vårt demokratiska system utformas och fungerar. Redan de klassiska filosoferna eftersökte former som fördelade makt, auktoritet och välstånd i samhället på ett acceptabelt sätt. Alltsedan dess har statsvetenskapen intresserat sig för vägledande principer för hur ett samhälleligt system kan utformas för att tillmötesgå dessa krav. En oomtvistad utgångspunkt är att politiken behöver ett gemensamt forum där åsikter och aktörer kan agera under reglerade former. Den politiska arenan behöver dessutom, förutom beslutsbefogenheter, även möjligheter att verkställa politiken. Enkelt uttryckt behövs någon aktör som administrerar åt det politiska systemet och är behjälplig med implementeringen av rådande politiska uppfattningar.

Men vad är politik? Hague och Harrop (1987) konstaterar att politik är den process där grupper fattar kollektiva beslut som berör alla som tillhör gruppen. För att organisera och besluta i gemensamma angelägenheter behövs de offentliga instanserna och den offentliga förvaltningen. Lundquist (1992, 1993) pekar på att politik kan ses som alla de aktiviteter som leder fram till den ”auktoritativa fördelningen av värden i samhället” och att denna fördelning är sådan att den accepteras av så gott som alla. Rothstein (1994) slår fast att politikens tillämpning och effekter fått ökad uppmärksamhet under senare år på bekostnad av normativt orienterade frågor om grundvalarna för demokratin. I den s.k. välfärdspolitiken är den offentliga sektorn grundläggande och Rothstein (1994:13) karakteriserar sektorns[27] uppgifter som en fråga om ”hur långt kollektivets ansvar för den enskilde bör sträcka sig, och vad den enskildes eget ansvar bör vara, alldeles oberoende av hur han lever upp till detta ansvar.”

Att det ska finnas en kollektiv sektor och att den skall omfatta alla förfaller vara ställt utom tvivel i litteraturen. Vidare antyds också att denna inbegriper

[27] Rothstein (1994:13) talar konsekvent i termer av staten och statens uppgifter men förtydligar inledningsvis i en fotnot att han med detta avser ”den kollektiva politiska ordningen oberoende av nivå”, d.v.s. vad jag benämner den offentliga sektorn.

omfördelningar mellan individer och grupper för att främja ett önskat samhälle. Utifrån begrepp som etik och rättvisa söks en kollektiv ordning som är acceptabel för flertalet. Lundquist (1998:9f) konstaterar att det offentliga bör ha en särställning i samhället, då staten och det offentliga är väsenskilt från det privata. Främsta orsaken till detta är samhällets monopol på att legalt använda fysiskt våld. Vidare förutsätts samhället också ”dels svara för rättvisa, dels leda en gemensam strävan efter det gemensamma goda.” Denna typ av resonemang förekom redan i det antika Grekland och Lundquist (1998) refererar till Aristoteles (333 f.Kr.) som pekar på att gemensamma angelägenheter har en särställning genom sin natur och sina uppgifter. För att denna särställning ska komma till sin rätt krävs att politiken får avgörande inflytande över samhällets utformning och fördelningen inom det. Sammanfattas ovanstående kan konstateras att vi i samhället skapat gemensamma instanser som arena för att fördela värden i samhället (politik). Den offentliga sektorn utgör ett instrument, med varierande funktionalitet, för att implementera och förverkliga den politik vi enas om.

4.2.4 En statsvetenskaplig rationalistisk ansats

Strategiforskningen kännetecknas inte av något omfattande utbyte med statvetare eller förvaltningsforskare. Av strategirelaterad forskning inom andra discipliner lyfter Rumelt et al. (1994) fram det arbete som följt på Arrows och den s.k. ”röstningsparadoxen”. Denna beskriver relationen mellan individuella preferenser och kollektiva beslut. När individuella preferenser ska överföras till kollektiva beslut, finns ingen regel som garanterar att beslutet blir rationellt och konsistent, trots att varje enskild aktör handlar rationellt. Utifrån denna ansats har det etablerats en rationalistisk teoribildning (Rational choice) i samspel med spel- och beslutsteori (Lewin, 1984/92, 1996). Utgångspunkten i röstningsparadoxen innebär att enskilda rationaliteter tillsammans inte nödvändigtvis behöver bli kollektivt rationella. För att ett handlande inom politiken ska vara rationellt krävs att två kriterier uppfylls. För det första måste preferenserna rangordnas med avseende på att antingen föredra något eller vara indifferent. För det andra krävs att transitivitet förligger inom preferensordningen, d.v.s. en given preferensordning måste vara giltig i flera steg. Föredrar man a framför b som föredras framför c, så betyder det att man även föredrar a framför c. Är inte detta fallet föreligger inte transitivitet som är ett krav för att en summering av delar ska ge ett totalt sett konsistent utfall. När individuella beslut överförs

till kollektiva beslut finns således ingen regel som garanterar att beslutet blir logiskt och konsistent, trots att de enskilda aktörerna handlar logiskt rationellt. Även om dessa kriterier kan formuleras och uppfyllas kan aktörerna alltid ”välja” att agera annorlunda vilket skapar utrymme för politiska strategier. Lewin (1984/1992:14) konstaterar att:

> … rationellt politiskt handlande [innebär] att man inte alltid obevekligt håller fast vid den ursprungliga preferensordningen utan istället att man i konfrontation mellan det önskvärda och det möjliga manövrerar på ett sådant sätt, att så mycket som möjligt av ens önskemål förverkligas i nuläget utan att därför utsikterna på längre sikt försämras. Genom strategiskt handlande kan man alltså få en del av sina preferenser förverkligade – förutsatt att strategin är framgångsrik.

Orsaken till att det finns politiska strategier följer således av koppling mellan politik/ideologi hos flera olika aktörer och att dessa kan välja ett strategiskt agerande. Så länge det inte finns någon allmänt accepterad lösning på röstningsparadoxen kan inte heller något beslutssystem konstrueras som eliminerar utrymmet för strategi vid politiskt beslutsfattande. Eftersom det finns utrymme för strategiskt handlade inom politiken kommer olika individer följaktligen att nyttja det.

Således talas det även om strategi i politiska sammanhang. När ideologier konkurrerar om herraväldet kan det föregå ett avancerat strategiskt spel i kampen om positioner och inflytande. Politiska aktörer strävar efter att nå politiska mål och använder sig av strategier för att nå dessa. En skicklig politiker använder flera strategier samtidigt inom de arenor han/hon spelar. Lewin (1984/1992) illustrerar genom att visa på sju olika politiska hållningar (strategiska alternativ) i en fråga där allt från manipulerande med dagordningen till kompromisser och kohandel kan användas för att nå mål med högst prioritet. Sällan har *en* politisk uppfattning tillräcklig majoritet för att ensam besluta om innehållet i politiken. Istället görs ett stort antal avvägningar om innehållet i politiken utifrån aktörernas bedömningar av möjligheterna att erhålla majoritet. Således är politik inte bara en fråga om att ta ställning till innehållet i ideologin utan detta måste sammanvägas med möjligheterna att få idéerna genomförda. Lewin (1984/1992:18) sammanfattar resonemanget på följande sätt:

> Politikerna drivs av en vilja att förverkliga sina ideologiska preferenser. Om man inte har majoritet för sin preferensordning, vilket sällan är fallet, blir strategiskt handlande

nödvändigt. Framgången för den valda strategin kommer att bero på spelsituationen vid beslutsfattandet. Det finns ingen regel som garanterar att enskildas ideologiska preferenser överförs till kollektiva beslut, hur medvetet de än rangordnar sina preferenser och hur rationellt de sedan än handlar för att maximera sina nyttovärden. Men det är om de ideologiska preferenserna, som den politiska striden ytterst står. Strategin ska möjliggöra, inte motverka, ideologins förverkligande.

Strategi i detta sammanhang avser således hur beslut formas och fattas. Lewin (1984/1992) benämner detta beslutsregel och skiljer det från innehållet i besluten som är beroende av ideologi och ideologiska uppfattningar. Lewin (1996:12) pekar på att ideologin har en mycket bestämd roll i sammanhanget då uppgiften är att ”minska tidsåtgången för rationella aktörers handlande.” Genom ideologi slipper väljarna ta ställning till detaljer hos partierna utan kan nöja sig med att rösta efter allmänna riktlinjer. Efter att ha blivit valda har politiska företrädare att agera och fatta beslut utifrån det program som anförts. Då ideologier och program formuleras på vitt skilda sätt i skilda termer, uppstår ett utrymme för strategiskt agerande när flera partier tillsammans ska fatta beslut i flera, mer eller mindre relaterade, frågor.

Rationalisterna ägnar forskningen åt de initiala stegen i den s.k. policyprocessen då faktorer som ideologi, målsättningar och politiskt beslutsfattande är centrala i analysen. Forskningen ägnas åt hur politiska beslut tar form. Analysen inriktas i huvudsak på att studera hur politiska företrädare agerar och når uppgörelser i förhållande till deras respektive intressen på kort och lång sikt (Lewin, 1996). Implementering av politiken och förvaltningens roll ligger därmed utanför intresset.

Den rationalistiska ansatsen har inneburit en systematisk aktörsteori kring politiskt handlande och röstningsparadoxen har utgjort en avgörande kritik mot marknadslösningar inom många samhällssektorer (Rumelt et al, 1994). Välfärdsmaximering genom konkurrensutsatta marknader fungerar enbart så länge konsumenternas preferenser endast varierar i en dimension (gatuunderhåll eller ej). När flera preferensdimensioner tillförs (gatuunderhåll, grönyteskötsel och dagvattenrening eller ej) visar det sig omöjligt att utforma ett beslutssystem som ger rationalitet. Att finna former som förenar olika ideologier på ett systematiskt sätt till beslutsfattande är således inte möjligt (Lewin, 1996), vilket får betydelse för den politiska arenans möjligheter att formulera instruktioner, strategiska såväl som operativa, till den verkställande förvaltningen.

4.2.5 Rationalistiska perspektiv – sammanfattande konklusioner

Ovan har ett rationalistiskt perspektiv presenterats inom, dels strategi, dels statsvetenskap. Av framställningen framgår att det finns gemensamma nämnare vad gäller intresse och teoretiska utgångspunkter. Till exempel finns det anledning att notera att intresse inriktas mot helheter, antingen studieobjektet avser strategi eller politik. Utgångspunkten är att aktörer gör medvetna val utifrån vad de anser ge det mest fördelaktiga totala utfallet. Inom strategiteori innefattar strategin val av produkter, marknader, produktion samt hur dessa delar samordnas på ett meningsfullt sätt. På liknande sätt innehåller politiken ett intresse för komplexa helheter. Intern konsistens är nödvändigt för att uppnå trovärdighet varför prioriteringar inom ett område inte får upplevas som motsägelsefulla till andra prioriteringar. Medan Ansoff (1965) vill ta ett grepp om ”hela det strategiska problemet” ägnar sig Lewin (1996) åt hur partierna använder t.ex. ideologi för att formulera sammanhållna politiska program till väljarna. Inom både strategi och politik krävs att olika delar konstituerar en meningsfull fungerande helhet, oavsett om det gäller ett politiskt program eller fysisk produktion.

Ytterligare en gemensam nämnare är det uttalade intresset för innehållet i strategi respektive politik. Inom strategiforskningen söker rationalisterna efter lönsamma strategier. Den kritiska uppgiften är att skapa överensstämmelse mellan företagets interna förutsättningar och externa miljö samt att samla detta förhållande i strategin som en plan (klassikerna) eller en position (Porter). Både de klassiska och de modernare strategirationalisterna är utpräglat kommersiella i meningen att teorin kretsar kring avkastning och risknivå. Strategin har en utpräglat relativ funktion då dess uppgift är att skapa fördelar i förhållande till andra aktörer. Detta är framträdande även inom senare skolor som t.ex. ett resursbaserat perspektiv som utgår ifrån att resurser är värdefulla eftersom de ger företaget konkurrenskraft (Eneroth, 1997). De statsvetenskapliga rationalisterna fokuserar på politikens innehåll. Politiska partier använder sig av ideologier och formulerar program för att vinna väljarnas förtroende. Huruvida dessa program är avsiktsförklaringar givet egen majoritet eller utopiska idealtillstånd är inte entydigt (Lewin, 1996). Egen majoritet tillhör emellertid undantagen varför det krävs samarbete med andra politiska aktörer, t.ex. i form av kohandel och kompromisser. I valet mellan det ideala och det möjliga kan politiska företrädare därför medverka till enskilda beslut i direkt motsats till ideologi och

tidigare avsiktsförklaringar. Likt strategiforskarna inom området antas även fattade politiska beslut (planer) vara omedelbart vägledande och tillämpningsbara i verksamheten.

4.3 En processorienterad ansats

4.3.1 Strategi inte bara innehåll

En observation som vänts till ett argument mot den rationella ansatsen ovan är att det ”sällan blir som man tänkt sig”. Genom att analytikerna ovan betonar den rationella logiken är resonemanget visserligen internt konsistent men blir, enligt kritikerna, dessvärre inte så användbart. Modellerna anses helt enkelt inte svara mot de empiriska förlopp de avser att hantera. Kritiken mot det rationella perspektivet härstammar från två olika grundläggande uppfattningar. Den ena är att den rationella ansatsen gör orealistiska antaganden (Karlsson, 1991; Mintzberg, 1978) och den andra är att den endast intresserar sig för en bråkdel av de relevanta frågorna (Pettigrew, 1992). Rumelt et al. (1994) konstaterar att även om klassikerna räknas som föregångare inom det analytiska synsättet hör de inte entydigt hemma där. Snarare indikeras att innehåll och process är två kompletterande sidor av samma mynt när t.ex. Andrews påpekar att strategi består av två centrala aspekter, både formulering och implementering. Det finns således skäl att även ägna uppmärksamhet åt processen kring strategin, som ett komplement till dess innehåll. Processansatsen utgör ett kompletterande perspektiv som delvis belyser andra typer av frågor. Rumelt et al. (1994) karakteriserar den som huvudsakligen deskriptiv och inriktad på att kartlägga hur strategier formas och implementeras. Chakravarthy och Doz (1992) konstaterar att processforskningen skiljer sig från det analytiska perspektivet i tre avseenden. Forskningens *fokus* handlar inte om företagets position utan om frågor kring hur denna, medvetet och ac-hoc, kan utvecklas. Ansatsen i forskningen kräver *tvärvetenskaplighet* för att fånga komplexiteten, vilket också ger implikationer för *forskningsmetod*. Dessa skillnader antyder således att traditionerna innehåll och process ägnar sig åt olika saker och är att betrakta som kompletterande snarare än uteslutande.

4.3.2 Strategi som mönster

Det finns inga företagsledningar som fritt från omvärldsinfluenser momentant fattar strategiska beslut som sedan per automatik implementeras. Detta konstaterande gör Chakravarthy och Doz (1992) med stöd av klassikerna från den s.k. Carnegieskolan (t.ex. Cyert, March och Simon). Den grundläggande tesen är att människan inte är någon rationell varelse. Primärt handlar hon för att minimera osäkerhet och förekomsten av nya problem gör att hon söker nya vägar. Omgivningens utveckling och ständiga förändring kräver oförutsägbara anpassningar av beteendet. Dessa utgångspunkter har utgjort grund för senare arbeten inom strategiområdet, t.ex. vad gäller sambandet mellan mänsklig kognition och aspekter av strategiska val. Att förstå strategi kräver därmed förståelse för processen under vilken handlingar initieras och vidtas. Att under sådana omständigheter behandla strategi som en plan gör den ovidkommande då agerandet inte kan förutses. Istället utgår dessa forskare ifrån att strategin är ett mönster i en längre process.

Mintzberg är en företrädare för denna forskningstradition och har ägnat området stor teoretisk och empirisk möda. Mintzberg (1978) lanserade konceptuellt idéen om skillnaden mellan en avsedd strategi (intended strategy) och den som växer fram (emergent strategy) genom handlingar i organisationen. Organisationen kan inte kontrollera utvecklingen inom alla de parametrar som ingår i den avsedda strategin. Därmed förändras förutsättningarna ständigt vilket kräver kontinuerlig anpassning. I analogi med krukmakaren som utifrån en vision försöker att skapa något av en lerklump lyfter Mintzberg (1987) fram lärandet som centralt. Trots omfattande tidigare erfarenheter kan de endast ange riktningen inför nya handlingar då det inte är möjligt att på förhand avgöra utfallet av insatser eller vilka åtgärder som kommer att behövas. Istället innehåller processen en lång rad successiva försök och korrigeringar som tillsammans med tidigare erfarenheter sammantaget visar sig i slutprodukten. Strategi kan inte heller definieras på förhand utan är beroende av att aktören inför varje handling använder tidigare erfarenheter för att tolka en specifik situation. Därmed kan inte heller strategi planeras centralt utan denna formas i verksamheten genom de handlingar som utförs (Mintzberg, 1987).

Den realiserade strategin (realised strategy) kan observeras i efterhand när processen avgjort alla vägskäl och fyllt på med ett detaljerat innehåll.

Intentioner ex ante är bara en start och uppvisar vanligen små likheter med resultatet.ex. post. Däremellan ligger en mängd beslut och handlingar präglade av slumpen, begränsad rationalitet samt trial-and-error inlärning. Därför förordas en annorlunda syn på begreppet strategi och detta kan ses som ett mönster i en ström av beslut (Mintzberg, 1978) eller handlingar (Mintzberg, 1987). Vad som traditionellt betraktas som plan behandlar Mintzberg som intended strategy medan verkliga (realiserade) strategin utgörs av det sammantagna mönster av beslut som kan observeras ex post. Således är inte strategin något på förhand givet eller definierat utan resultatet av det oändliga antal individuella handlingar som utförts, påverkade eller ej av organisationens övergripande strategiska orientering. Den formella strategiska ledningens uppgift är därmed snarare att i efterhand fastställa och rationalisera vad som redan skett, vilket kan vara i linje med eller i kontrast till de ursprungliga intentionerna. Strategin är således en konsekvens av den uppbyggda strukturen och de handlingar som vidtas däri. Därmed har Mintzberg lyckats vända på Chandlers tes om att ”strukturen följer av strategin”, något som även framförts från t.ex. Norman (1975).

En annan uppmärksammad processforskare väljer en medelväg i sammanhanget. Quinn (1980) föreslår att strategiska processer är en fråga om logisk inkrementalism där varje handling är ett logiskt steg på det föregående och de förutsättningar (t.ex. vad gäller information) som för tillfället råder.[28] Därmed behöver det inte finnas någon övergripande ordning eller strategisk orientering mot något entydigt mål. Quinn skiljer sig emellertid från Mintzberg i detta avseende då han även indikerar att inkrementella processer kan drivas av ledningen som ett medvetet förlopp. Det kan t.ex. finna skäl att välja en inkrementell form för förändringar eftersom detta antas väcka mindre motstånd i organisationen.

Brown och Eisenhardt (1998) representerar senare forskning som betonar processens betydelse för strategin inom t.ex. snabbföränderliga branscher. På grund av omgivningens extremt höga förändringstakt krävs en organisation för ständig nyutveckling och anpassning. Därav följer att ”strategy is the result of a firm’s organizaing to change constantly and letting a semicoherent strategic direction emerge from that organization” (Brown och Eisenhardt, 1998:7). Författarna framhåller därmed ett ständigt experimenterande och lärande som centralt för framgång. En kritisk strategisk uppgift

[28] Idéer om inkrementalism är inte nya och kan spåras ända till Lindblom (1959/1988).

är att ständigt initiera lärande experiment (s.k. probes) för att kunna hålla en hög innovationstakt. För ledningen är det avgörande att ständigt omforma strukturen så att lovande experiment ges lämpliga tillväxtstrukturer (patching). Genom denna process av att ständigt omstrukturera mixen av aktiviteter och lärande experiment kan en ”semi-coherent strategic direction” utkristalliseras. Den strategiska riktningen stakas därmed ut i takt med att genomförda experiment ersätter gamla idéer och ges en utrymme för tillväxt.

4.3.3 Strategi som politisk process

Strategisk handling låter sig bäst beskrivas som en process och för att klara detta krävs att både organisationens struktur och kontext studeras. Den forskare som framför allt förknippas med kontextuella studier är Andrew Pettigrew. Han betraktar strategi som en mänsklig process där individers uppfattningar om olika faktorer som effektivitet och makt, visioner och ytterst slumpen alla har betydelse för att på vilket sätt förändring kommer till stånd. Strategiska förändringsprocesser kan därför bara förstås i sitt sammanhang. Bara där kan förståelse fås för hur och varför förändringar initieras samt hur de påverkas av organisationens struktur, kultur och traditioner. Genom att studera den sociala processens utveckling över tiden kan fenomen som kontinuitet och förändring, mönster och egenheter samt individers agerande (enskilt eller i grupp) analyseras med respekt för den komplexitet som faktiskt föreligger. Inom strategiområdet har Pettigrew (1985, 1987) presenterat en modell för strategisk förändring innehållande tre analytiska kategorier:

- *Content* (innehåll) innebär en bredare syn på strategi än de traditionella content-förespråkarna ovan. Begreppet avser tekniska resurser, marknader och produkter men även mjukare parametrar såsom företagskultur och humankapital.
- *Kontexten* består av två olika fokus. Ett yttre som avser den yttre kontexten vad gäller ekonomi och politik och ett inre som avser organisationens uppbyggnad, historiska utveckling och etablerade strategi.
- *Processen* beaktar hur organisationen, styrande normer och värderingar utvecklas över tiden. Därmed införs också en dynamisk syn på strategiforskningen, d.v.s. ingenting är statiskt utan alltid i förändring. För att förstå strategi krävs att denna dynamik kan fångas och beaktas.

Avseende strategisk förändring svarar modellen mot frågorna. *Vad* som ska förändras? *Varför* det ska förändras? samt *Hur* det ska förändras? Pettigrew (1985, 1987) menar att det är lämpligt att i studiet av strategisk förändring försöka fånga samspelet mellan idéer om förändringens kontext, förändringens process samt förändringens innehåll. För att förstå detta frågekomplex talas om styrande rationaliteter som grund för handling. Dessa kan uttryckas som gemensamma värden, mål, problemlösningsstilar eller som dominerande idéer och gemensam kultur. Sveningsson (1999:44) sammanfattar och beskriver det som ”handlings och problemlösningsregler som också uttrycker värden och normer”. Pettigrew (1987) talar också om kollektiva rationaliteter som en följd av att flera individer har gemensamma uppgifter eller värderingar. Dessa kollektiva rationaliteter fungerar som gemensamma tolkningssammanhang i processer när strategins innehåll och kontext förnyas.

I en organisation kan det existera flera rationaliteter samtidigt men vanligen dominerar någon enstaka i varje tidpunkt, vilket innebär att det periodvis uppnås stabilitet. En dominerande rationalitet uttrycks i de termer som styr strategins innehåll (produkter, geografisk placering, teknologi o.s.v.) och riskerar alltid att utmanas och ersättas av någon annan. I perioder av osäkerhet kan koalitioner företrädande alternativa rationaliteter tillskansa sig utrymme och inflytande. Pettigrew (1987) nämner öppna källor till makt (expertis, information och belöningar) såväl som diskreta källor (manipulation av symboler, ideologi och kultur). I kampen om att stå för den dominerande rationaliteten är legitimering en central och kritisk aktivitet (Karlsson, 1991; Pettigrew, 1985, 1987). Processen kring strategisk förändring är i hög grad en fråga om legitimering och förankring av de förslag och idéer som finns tillgängliga. En strategisk uppfattning kan inte momentant ersättas av en annan utan det är en fråga om längre processer av inkrementell karaktär med en ständigt pågående koalitionsbildning. Först när koalitionen för en ny kollektiv rationalitet är större än för den befintliga, kan en radikal förändring ske. Legitimeringsprocessen som föregår ett skifte anses på detta sätt ha stor betydelse för den strategiska förändring som kan åstadkommas. Genomgripande förändringar måste således föregripas av ett legitimeringsarbete för att skapa en tillräcklig koalition för ett nytt synsätt.

Styrkan i Pettigrews modell är att den ger en hanterlig bild av en komplex problematik. Samtidigt är detta också dess svaghet. Modellen har erhållit kritik för att göra förenklingar och innehålla gränsdragningsproblem mellan

de olika kategorierna (Ioannidis, 1998). Vad som är innehåll i ett analytiskt skede kan utgöra kontext i ett annat. Därmed är modellen beroende av ständiga empiriska bestämningar eftersom den annars riskerar att inte sortera mellan relevanta och irrelevanta parametrar.

4.3.4 Inkrementella förändringar i förvaltningen

Behaviourismen har även influerat statsvetarnas studier av politiken och dess konsekvenser (Rumelt et al, 1994). Även inom statsvetenskapen förde Carnegieskolan med sig ett ökat intresse för det faktiska handlandet, i motsats till politikens strukturer och system. En tradition som följt i dessa spår är den s.k. inkrementalismen som initialt intresserade sig för hur förändringar faktiskt sker inom offentliga organisationer. Empiriskt kunde det snabbt konstateras att förändringar inte görs genom dramatiska beslut eller vid enskilda tidpunkter. Att formellt besluta om en ”annan politik” och ge andra instruktioner till förvaltningen gav liten effekt. Istället konstaterades att förändringar sker gradvis i små steg över längre tidsperioder. Lindblom (1959/1988) tillskrivs ursprunget till detta synsätt när han lanserade tesen om ”muddling through”. På den lokala nivån i förvaltningen kunde aktörerna inte ”riktigt hålla reda på” olika centrala policys. Istället skedde en sortering när de tog en dag i sänder. Utifrån en värdering av den rådande situationen anpassade de sig successivt till vad som uppfattades vara centralt och nytt. Lindblom har även fått uppföljare i strategiteorins värld när Quinn (1980) talar om ”muddling through with av purpose”, d.v.s. utifrån en föreställning om att någon (ledningen) i förväg valt inriktning.

4.3.5 Politikens implementering – en processansats

Likt strategiforskningen förs även inom statsvetenskapen en diskussion om förhållandet mellan politiska beslut och dess verkställande (implementering). Politiska ideologier och därigenom genererade politiska målsättningar antas vara vägledande för prioritering och handling i vårt samhällssystem. I Regeringsformen (RF 1 kap 8§) anges att ”det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden.” Politiken tillskrivs alltså en central roll som ideologisk normgivare i samhället och det förefaller vara fråga om en kontinuerlig process. Politiker antas besluta medan förvaltningens tjänstemän verkställer.

Forskare som intresserat sig för verkställande aspekter på politik intresserar sig därför för alla faser i den s.k. policyprocessen. För att kunna agera operativt har den politiska arenan tillgång till förvaltningen som genom styrning förväntas bidra till att formulerade målsättningar kan uppnås. Enligt Lundquist (1992:14) har förvaltningen till uppgift att ”bereda och implementera politikernas beslut”. Förvaltningens uppgift är således att bereda och implementera någon *annans* beslut. För att kunna förstå den offentliga politikens innehåll och väsen är det således även betydelsefullt att studera förvaltningen (tjänstemännen) eftersom dess aktiviteter utgör den process i vilken den offentliga politiken bedrivs. Policyprocessen kan delas upp i en inputsida bestående av initiering, beredning och beslut samt en outputsida bestående av implementering och efterkontroll. Varje fas innehåller olika normer för vad som är lämpligt/olämpligt. Till exempel bör inputaktiviteterna vara öppna medan outputaktiviteterna i högre grad bör kännetecknas av beslutsamt genomförande och implementerande. I likhet med strategiforskningens fokus på innehåll konstaterar Lundquist (1992) att den statsvetenskapliga uppmärksamheten huvudsakligen ägnats åt de tre första stegen. Framför allt har intresset riktats mot hur beslut tas, d.v.s. kring strategiskt agerande (Lewin, 1984/1992). Klart är emellertid att förvaltningen som verkställande enhet har en avgörande betydelse i alla steg i policyprocessen.

I enlighet med konceptet om folkstyre intresserar sig Lundquist (1992:57ff) för förvaltningens roll i olika demokratidoktriner. Han konstaterar att förvaltningen historiskt sett hanterats styvmoderligt i dessa sammanhang. Kritiken mot den förhärskande doktrinen följer i stort samma banor som den anförda kritiken mot det rationellt analytiska strategiperspektivet. Genom att i för hög grad fokusera politikens innehåll (jfr planen) bortses ifrån att det finns en sida av verkställande och tillämpning. Ideologiernas innehåll och interna konsistens (strategins formulering) ägnas hela uppmärksamheten på bekostnad av utfall och effekter. Lundquist (1992) konstaterar att denna problematik erhållit uppmärksamhet under senare år och konstaterar att ”den demokratiska organiseringen av förvaltningen” kan analyseras ur två aspekter; krav på utformning av processen samt krav på substansen i verksamheten. Den västerländska demokratiteorin betonar processkraven för ”folkviljans förverkligande”. Detta sker genom att stipulera procedurer som garanterar att förvaltningen underställs aspekter som allmänna val, medborgarinflytande, offentlighet samt de traditionella medborgerliga fri- och rättigheterna. Substanskraven anger att förvaltningens verksamhet skall underställas lagens krav, politikernas vilja samt folkets val och vilja

(Lundquist, 1991). För en enskild förvaltning kan dessa tre betraktas som tongivande omgärdande restriktioner vid beslutsfattande och utformning av verksamheten.

Lundquist (1994) konstaterar att förvaltningen kan studeras utifrån flera vetenskapliga discipliner och att det inom statsvetenskapen finns underdiscipliner som implementeringsanalys (Sannerstedt, 1991), evalueringsanalys (Vedung, 1991) och policyanalys (Premfors, 1989). Gemensamt för dessa är att de försöker fånga upp förvaltningspolitikens båda huvudområden, inre förhållanden samt relationer till omgivningen. Förvaltningens *inre förhållanden* delas upp i värden och resurser (personal, pengar och information) samt organiseringen (strukturering, roller, processer och kultur). Förvaltningens *relationer till omgivningen* gäller relationerna till andra samhällsaktörer. Lundquist (1992, 1994) efterlyser vetenskapliga analyser och förhållningssätt som samtidigt beaktar båda dessa analysområden samt dynamiken däremellan. Därmed kan sägas att det statsvetenskapliga perspektivet på förvaltningen nått samma kritiska kärna som strategiforskningen vad gäller inre och yttre förhållanden samt dynamik och samspel däremellan. Framgång handlar om att, inom och utom förvaltningen, uppnå och realisera uppsatta politiska mål. Däremot finns inga dimensioner kring konkurrens och konkurrenskraft. Att hävda sig i någon form av tävlan är inget som uppmärksammats. Istället är det de etiska frågorna som ligger i centrum. Etikvärden har under senare år satts i förgrunden. Förvaltningens förmåga att klara verksamheten och samtidigt beakta de etiska kraven är ett grundläggande krav för att överhuvudtaget kunna vara en aktör (Lundquist, 1998).

Statsvetarna poängterar emellertid noggrant att förutsättningarna i en politiskt styrd organisation skiljer sig från andra, t.ex. kommersiella, kontexter. Kommunala Förnyelsekommittén (SOU, 1997:169) konstaterar att: ”När kommuner och landsting organiserar sig måste det i första hand syfta till att utveckla de gemensamma värden som håller samhället samman.” Demokratiutredningen (SOU 2000:1) betonar öppenhet, delaktighet och meningsfullt deltagande som tre grundläggande villkor för att demokratiska processer ska kunna komma till stånd. Således är det i processen kring den offentliga förvaltningen som för demokratin betydelsefulla aktiviteter sker, snarare än i innehållet i politiken.

4.3.6 Processperspektivet – sammanfattande konklusioner

Inom både strategi och statsvetenskap har det etablerats ett processperspektiv som en kritik mot rationalistiska ansatser. Processteoretiker inom strategifältet vänder sig emot föreställningen om en omgivning som är möjlig att överblicka och förutsäga. Då organisationens kontext är starkt föränderlig är det inte meningsfullt att utveckla omfattande och sammanhängande planer. Istället framhålls anpassning till faktiska förhållanden i varje enskild situation som en nyckelfaktor för långsiktig överlevnad. Sveningsson (1999:46) sammanfattar skillnaderna mellan ansatserna på följande sätt. ”Rationalisterna menar att företag kan förhålla sig till omgivningen genom rationellt formulerade val baserade på analys. Processteoretikerna framhåller dock att organisationer i varierande grad är tvingade till anpassning i osäkra och nyckfulla omgivningar som analyser varken kan kartlägga eller förutse.” Istället är det strategiskt centralt att på ett medvetet sätt driva interna processer i organisationen så att strategin ständigt anpassas och utvecklas. Ständig reflektion och inlärning är därmed de kritiska variablerna i processen med att forma strategin till innehåll och tillämpning. Framgångsrikt strategiskt arbete karakteriseras därmed av kontinuerlig inlärning och justering som bas för strategin. Processteoretikerna har emellertid också erhållit kritik. En sådan är att ansatsen tenderar att negligera innehållet i strategin. Trots allt har olika strategier bättre eller sämre förutsättningar att lyckas och detta är relevant att beakta. Att enbart i efterhand deskriptivt fastställa den realiserade strategin är inte till någon större hjälp i kommande situationer.

De processteoretiker som intresserat sig för politik poängterar att fattade politiska beslut inte är detsamma som verkställd politik. Därmed är det politikens implementering som är kritisk att förstå eftersom politikens innebörd och effekter gör sig gällande i denna fas. Likt strategiska planer kan även politiska beslut bli verkningslösa, eller direkt motverkande sitt syfte, när omgivning och förutsättningar förändras. Utifrån Lundquists (1994) motto om att förvaltningens verksamhet är politik är det således handlingar inom förvaltningen i samspel med den politiska arenan som formar politiken och avgör dess effekter. Inom den statsvetenskapliga traditionen finns emellertid också en normativ dimension som inte finns hos strategiteoretikerna. Utifrån normer om demokrati och folklig medverkan tillskrivs processens aktiviteter ett egenvärde. Kommunala förnyelsekommittén efterlyser processer som skapar gemensamma värden i samhället och Demokratiutredningen (SOU,

2000:1) lyfter fram meningsfullt deltagande som betydelsefullt. Utifrån normativa utgångspunkter anses det således angeläget att betrakta politiken som en ständigt pågående process, oavsett enskilda sakpolitiska ställningstaganden och områden.

4.4 Jämförande konklusioner

4.4.1 Kort om gemensamma nämnare

Framställningen hittills indikerar att det finns ett antal likheter mellan strategi och statsvenskaplig förvaltningsforskning. Samtidigt som båda traditionerna innehåller flera perspektiv kan en grov tudelning göras. Inledningsvis har båda dominerats av rationalistiska ansatser baserade på formell analys och att aktörer gör väl avvägda val. I takt med att det inom samhällsvetenskapen utvecklades kritik mot den rationella människan har det inom båda traditionerna växt fram processorienterade ansatser som fokuserar genomförandet i motsats till formulerade intentioner. Därför har de rationella analytiska ansatserna kompletterats med deskriptivt orienterade ansatser som givit bidrag inom andra områden. Pettigrew et al. (1992:15) sammanfattar: ”The advantage claimed for incrementalism lay in its realism and decriptive validity: this is how organizations really did behave in spite of the formal and rationalistic rhetoric.” Inom både politik och strategi har det således varit intressant att fastställda vad som faktiskt skett i ett förlopp och att utfallet förklaras utifrån faktorer i den enskilda kontexten.

Vidare kan konstateras att både politik och strategi är förknippat med överordnade helheter. Generellt sett handlar strategi om att ange riktning och prioriteringar inom organisationen (Mintzberg et al, 1998). Motsvarande kan sägas om politiken som genom att vara en ”auktoritativ värdefördelning i samhället” kräver ett övergripande perspektiv och intern konsistens. Således finns likheter mellan dessa båda ansatser som avser likartade frågor inom olika kontexter. Strategiforskningen utspelar sig huvudsakligen i en civilrättslig miljö medan politiken primärt avser den offentligrättsliga. Båda intresserar sig dock för att inom respektive kontext förstå vad som kännetecknar framgång och hur detta kan förklaras. Både statsvetare och

strategiteoretiker[29] antar dessutom att det finns ett utrymme för management och styrning. De demokratidoktriner som dominerar i samhället utgår ifrån att den politiska arenans beslut inverkar på verksamhetens inriktning medan förvaltningen huvudsakligen bereder och verkställer. Motsvarande gäller för Mintzberg (1987) som beskriver hur ett stort antal aktörer i organisationen agerar som strateger genom att successivt lära sig och justera handlingar.

På detta sätt utgår både statsvetare och strategiteoretiker implicit ifrån att det formuleras överordnade målsättningar för vad organisationen förväntas uppnå. När Mintzberg et al. (1998) talar om ”avsedd strategi” inbegriper detta att målsättningar för strategin och verksamheten som helhet formulerats. På motsvarande sätt antas politiker vid makten i motsats till i opposition ha privilegiet (och ansvaret) att formulera verksamhetens syfte och målsättningar. Således inbegriper de båda disciplinerna en grundläggande tilltro till att det finns individer eller grupper som kan styra organisationens övergripande inriktning. Vidare antas dessa individer ha förutsättningar att utforma organisationens målsättningar. Avslutningsvis konstaterar båda disciplinerna att formulerade planer endast utgör startpunkt i en längre process av stegvisa förändringar vars utfall inte är förutsägbart.

4.4.2 Implikationer för strategi i politiskt styrda organisationer

Med utgångspunkt från avhandlingens syfte kan konstateras att de rationella ansatserna för både strategi och politik inte är tillräckliga för att studera tillämpning och effekter av en strategi. I kommande analyser kommer därför strategibegreppet att ges en processteoretisk innebörd utifrån distinktionen om avsedd och realiserad strategi (Mintzberg et al, 1998). Tankegods från den rationalistiska ansatsen kommer dock att tillämpas i några sammanhang kring samverkan.

En noterbar skillnad mellan ansatserna för strategi och förvaltning är att uppgiften hos den yttersta ledningen för organisationen har olika karaktär. Inom ett aktiebolag är styrelsens uppgift att representera alla aktieägare utan

[29] Undantaget är vad som kan kallas ett fatalistiskt perspektiv som baseras på en föreställning om att det är omgivningen som avgör vilken väg organisationen kommer att ta, se Sveningsson (1999) för en översikt.

att ge fördelar till enskilda aktieägare. Merparten av strategiforskningen baseras, mer eller mindre explicit, på en sådan kontextuell inramning. Styrelse och ledning har som uppgift att verka för utveckling av bolagets bästa. Inom den politiska traditionen är logiken annorlunda då politiskt valda företrädare representerar alla medborgare, inte enbart aktieägare. Dessutom sammansätts den beslutande politiska ledningen för att avspegla den totala befolkningen. I en representativ demokrati representerar enskilda politiska företrädare sina väljare i detta sammanhang, d.v.s. har en uttalad uppgift att verka för enskilda särintressen eller befolkningsgrupper. Därmed föreligger skillnader i förutsättningar för att formulera målsättningar och riktlinjer för organisationens inriktning.

Vad som tillkommer i den offentliga sektorn är den politiska överbyggnaden. Inom ansatser för strategi betraktas politik som en extern variabel. Den offentliga kontexten diskuteras i princip uteslutande i egenskap av neutral arena för konkurrerande företag. Politikernas roll och uppgift är att sätta upp spelregler för företagen som har att, givet regelverket, agera efter egna prioriteringar. Politiken behandlas som en extern faktor i den ekonomiska omgivningen och kan vara båda en restriktion och en gynnsam faktor för företaget (Baron, 1995).[30] Inom politiskt styrda verksamheter utgör politiska ställningstaganden en förutsättning och utgångspunkt för alla aktiviteter. Således utgör politiken inte en exogen variabel att hantera utan den variabel som stipulerar och formar organisationen syfte och grundläggande uppgift. I det politiska systemet råder en politisk logik med mål kring t.ex. röstmaximering och programrealisering. Politik, betraktat som auktoritativ värdefördelning, kan därmed resultera i målformuleringar och prioriteringar som kan förefalla främmande och irrelevanta i en enskild försörjning, t.ex. teknik, som endast utgör en begränsad del av den totala verksamheten.

Vad gäller målfunktionen skiljer sig företag och politiskt styrda organisationer åt genom objektet för målsättningarna. Det finns två grundläggande typer av målsättningar, reflexiva och transitiva (Bozeman, 1987).[31] Den individuella organisationen, t.ex. företaget, kännetecknas av reflexiva mål som

---

[30] Baron (1995) fokuserar på reglerade branscher och diskuterar lobbyverksamhet kring lagstiftning som ”the non-market component of strategy”, d.v.s. det är en extern faktor att agera efter och som har betydelse för lönsamheten. Patenträttigheter inom läkemedelsindustrin nämns som exempel.

[31] Bozeman (1987) har i sin tur hämtat begreppen från ett verk av Mohr från 1973.

framför allt uppehåller sig vid målsättningar avseende interna förhållanden som avkastning eller tillväxt.[32] Inom den politiska målfunktionen förekommer en sammansättning av reflexiva målsättningar. Lewin (1984/1992) ger som exempel att maximera erhållna röster, realisera ideologiska mål, realisera vissa mål på bekostnad av andra, eller helt enkelt arbeta för att förhindra att andras ideologi realiseras. Dessutom innehåller den politiska målfunktionen också en mängd betydelsefulla transitiva målsättningar som inte är lika framträdande i privata företag. Dessa avser primärt förhållanden i omgivningen och att uppnå effekter där, t.ex. minskad arbetslöshet eller förbättrad folkhälsa. För en politiskt styrd organisation kan förekomsten av både interna (reflexiva) målsättningar, t.ex. att hålla årets budget, och de externt orienterade (transitiva), t.ex. att förbättra utbildningsnivån, innebära en konflikt. Denna potentiella konflikt är en fråga för den politiska arenan som behöver balansera mellan transitiva och reflexiva målsättningar. Därmed kan det uppstå situationer där verksamhetsmässigt till synes orelaterade frågor plötsligt blir intimt sammankopplade och beroende av varandra, t.ex. när gatuunderhållet dras ner för att frigöra medel att stärka t.ex. fritidsverksamheten riktad mot ungdomar med sociala problem.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det förefaller finnas en skillnad mellan politiska och kommersiella aktörer kring vad som är eftersträvansvärt och önskvärt. Beroende på om det är politiska eller kommersiella mål som eftersträvas kommer detta att påverka logiken i värdesystemet då politisk och kommersiell effektivitet kan vara olika. Strävan efter olika typer av effektivitet påverkar därmed strategins syfte då denna antingen kan avse att stödja utvecklingen mot politiska eller mot kommersiella mål. Avslutningsvis indikeras också olika principer för beslut och inflytande. Förekomsten av olika politiska uppfattningar har resulterat i behov av acceptabla beslutsregler som främjar demokrati och folklig medverkan. Givet gällande regelverk söker sedan politikens aktörer mandat att agera utifrån egna preferenser. Inom strategitraditionen tas istället utgångspunkten ifrån en fungerande marknad. Vilja och förmåga att betala antas vara avgörande parameter vid prioriteringar och inflytande.

---

32 Detta postulat gäller åtminstone om man antar att företaget agerar lagligt och inte moraliskt klandervärt genom t.ex. miljöförstöring.

4.4.3 Strategi på försörjningsnivå

Detta kapitel har hittills ägnats åt att de teoretiska fundamenten inom strategi och statsvetenskap för att karakterisera situationen där denna avhandling empiriskt utspelar sig. Framställningen har varit förhållandevis teoretiskt stiliserad för att tydliggöra de olika teoretiska traditionernas kännetecken och karakteristik. Utifrån pragmatiska utgångspunkter kan emellertid några avslutande preciserande noteringar göras inför fortsättningen. En precisering avser studieobjektets omfång. Hittills har framställningen ägnats åt både strategi och politik inom hela verksamhetens bredd. Ingen urskiljning har gjorts avseende specifika verksamheter eller kontexter. Den teoretiska översikten ovan är för generell för analys av en enskild situation. För att möjliggöra en fördjupad diskussion är det därför önskvärt att avgränsa presentationen. Framöver kommer därför framställningen att fokusera på en enskild försörjning och dess förutsättningar, t.ex. teknisk infrastruktur. Då förutsättningarna mellan olika kommunala verksamheter skiljer sig väsentligt (t.ex. mellan generell och specialreglerad verksamhet) kräver en analys att de specifika förhållandena inom en försörjning beaktas. Först då är det möjligt att med en specifik innebörd analysera strategiska val/handlingar och politiska ställningstaganden.

Ur ett diversifieringsperspektiv kan en kommun betraktas som en koncern bestående av orelaterade verksamheter (Bengtsson, 1993) då spridningen i det kommunala engagemanget är stor. Rikspridning är dock inget centralt argument i sammanhanget. Istället förefaller det fruktbart att hantera varje försörjning enskilt beroende på variationer i karakteristik och syfte/verksamhetsinnehåll. En sådan skillnad är att regelverken skiljer sig åt t.ex. vad gäller frivilliga och obligatoriska uppgifter. En annan skillnad avser förutsättningarna inom respektive verksamhet då t.ex. den tekniska försörjningen är beroende av kapitalintensiva anläggningar med extremt långa livscykeltider. Därför förefaller det bättre lämpat att betrakta varje försörjning, t.ex. teknisk infrastruktur, som en självständig strategisk enhet. Därmed görs begreppen politik och strategi mindre vittomfattande då de empiriskt avser specifika förhållanden.

Denna avgränsning till trots återstår fortfarande att politiska företrädare har att ta ställning till politiska dimensioner av försörjningen och fastställa dess övergripande inriktning. Utifrån både en rationalistisk och en inkrementell ansats finns det politiska åsikter, ideologier, som är vägledande i denna

process. Statsvetarna är i sammanhanget noga med att framhålla aspekter kring demokrati. Förvaltning utgörs av tjänstemän vars uppgift är att verkställa och implementera enligt de direktiv som ges. Inom strategiforskningen har uppmärksamheten ägnats åt att utveckla lönsamma konkurrensfördelar, antingen genom analys eller successiv anpassning (lärande). Sammantaget indikerar forskningen att det inom förvaltningen finns ett behov av anpassningar, och därmed ett handlingsutrymme, i enskilda situationer. Således kommer den övergripande ordningen inom försörjningen att konstitueras av handlingar och beslut på den politiska arenan i dynamik med motsvarande inom förvaltningen.

Kapitel 5

Strategi i politisk kontext – en referensram om kommunala huvudmannastrategier

5.1 Offentlig sektor i fokus

I detta kapitel är ambitionen att sammanföra strategiteoretiska resonemang med den offentliga kontexten och politiskt styrda organisationer. Syftet är att utveckla en referensram för att diskutera strategi för en kommunal huvudman. Inledningsvis ges en karakteristik av kännetecknade förutsättningar för offentlig verksamhet med politisk styrning (5.2). I följande avsnitt (5.3) diskuteras strategi inom politiskt styrda organisationer, både vad gäller förutsättningar och tidigare studier. En kort rekapitulation av begreppen huvudman och huvudmannaskap görs i avsnitt 5.4. Avslutningsvis presenteras en sammanfattande referensram avseende kommunala huvudmannastrategier (5.5).

5.2 Två olika argument för offentlig verksamhet

Idémässigt har ett stort antal försök gjorts att, utifrån olika utgångspunkter, förklara varför vi har en offentlig sektor och vad som särskiljer denna i förhållande till andra sektorer. Åtminstone två fundamentalt olika ansatser kan identifieras och användas som utgångspunkt, dels en (national)ekonomisk, dels en statsvetenskaplig. Nedan presenteras de båda kort.

5.2.1 Välfärdsteoremet – om marknadsmisslyckanden som argument

Grundargumentet inom den ekonomiskt orienterade ansatsen bygger på att människan har en mängd behov som inte kommer att kunna tillgodoses via en marknad. Oftast är argumentationen teknisk. På grund av inneboende instrumentella orsaker kan inte produktion och konsumtion organiseras som ett frivilligt utbyte mellan enskilda köpare och säljare. För att karakterisera området har det inom nationalekonomin utvecklats ett antal teoretiska begrepp som beskriver instrumentella orsaker till att en marknadsbaserad försörjning inte anses kunna fungera tillfredsställande (Stiglitz, 1986/1988). Därav följer att vi i samhället behöver en offentlig sektor som kan agera med tvingande medel. Genom icke-frivilliga åtgärder initieras utbyten som annars inte kommer till stånd på grund av svårigheter att organisera köpare, säljare och finansiering. Resonemanget baseras på en föreställning om marknadslösningar som eftersträvansvärda och finns det bara metoder att införa sådana så kan det offentliga engagemanget avvecklas.

En grundläggande utgångspunkt inom området är det s.k. välfärdsteoremet (Stiglitz, 1986/1988). Enligt detta finns det i en ekonomi ett antal jämviktslägen och givet fungerande förutsättningar kommer något av dessa alltid att uppnås. Därmed uppstår en paretoeffektiv situation, d.v.s. samhällets totala nytta är fördelad så att ingen kan få det bättre utan att någon annan får det sämre. Detta innebär dock inte någon värdering av vad som är acceptabel eller rättvis fördelning av nytta i samhället. I denna situation har marknaden, under förutsättning att den fungerar, allokerat nyttan så att den totalt sett maximeras i samhället. I vissa situationer är en sådan fördelning emellertid inte möjlig att uppnå eftersom det förekommer s.k. kontraktsmisslyckanden. Stiglitz (1986/1988) anför sex exempel på marknadsmisslyckanden. De första tre är klassiska teoretiska argument; ofullständig konkurrens, kollektiva varor och externa effekter. De tre senare är resultat av modern forskning och består i; ofullständiga marknader, informationsmisslyckanden samt makrostörningar som t.ex. arbetslöshet och inflation. Förekomsten av dessa utgör de teoretiska argumenten för införandet av politiskt styrda organisationer. Kan inte marknaden organisera effektiva frivilliga utbyten krävs politisk styrning för att på icke-frivillig väg göra allokeringar i samhället. Till de båda misslyckandena adderar Stiglitz ytterligare två argument för att låta politiken intervenera i samhällets organisation, oavsett marknadens funktionssätt. Det första gäller inkomsternas fördelning (jfr paretooptimalitet).

Marknaden riskerar att fördela inkomsterna ojämnt mellan samhällets individer vilket innebär en uppenbar fara för att några inte kommer att klara sitt uppehälle. Därför finns det skäl att på politisk väg svara för omdisponering av resurser. Ett andra argument innebär att den enskilde individen emellanåt inte agerar utifrån sitt eget bästa. Grundläggande utbildning och rökning är bra exempel på s.k. ”merit goods”, där offentliga organ söker styra individens agerande efter vad som anses vara bäst för denne.

Sammanfattningsvis har nationalekonomerna identifierat olika argument för offentliga organisationer. Det första baseras på marknadens egenskaper som genom inneboende marknadsmisslyckanden utesluter effektiva frivilliga utbyten. Ett andra avser att marknaden kan ge fördelningar som uppfattas som oacceptabla trots att de är effektiva. Avslutningsvis agerar inte alla individer efter sitt eget bästa varför en gemensam instans, genom tvång eller upplysning, kan stimulera önskvärt beteende. På detta sätt förklaras behovet av politiskt styrda organisationer. Uppmärksamheten ägnas i huvudsak åt marknadens funktionssätt, dess reglering och vilken aktör som är lämplig att utföra uppgiften. Hur de politiska organisationerna kan och bör organisera faller emellertid utanför analysen. Denna ansats ger ingen vägledning för en enskild organisation då detta helt enkelt inte ligger i teorins fokus.[33]

5.2.2 Demokrativärden som argument

En andra ansats att förklara uppkomsten av den offentliga sektorn tar utgångspunkt från demokrati och ideologi, d.v.s. en statsvetenskaplig tanketradition. Inom denna tradition är ekonomisk effektivitet en önskvärd men underordnad målsättning. Istället ägnas intresset åt sig hur samhället kan skapa en gemensam vision om hur det kollektivt ska fungera och formas. Den idémässiga utgångspunkten baseras på postulat om demokrati och s.k. demokrativärden. För att ett samhälle ska anses fungerande och demokratiskt krävs att individer garanteras basala rättigheter. Till exempel väljer Demokratiutredningen att ta ställning för demokratin utifrån moraliska utgångspunkter. Demokratin är en samhällsbildning som accepterar ett mänskligt grundvärde som innebär att alla individer har (SOU, 2000:1, sid 19);

[33] Exempel på några författare som ur olika perspektiv arbetar med denna ansats är Burke et al. (1991), Bishop et al. 1995, Tirole (1988) samt Vickers och Yarrow (1988).

- lika värde,
- ett unikt värde, d.v.s. varje människa är oersättlig som person,
- ett egenvärde, d.v.s. ingen är enbart ett medel för något eller någon.

Utifrån dessa grundvärden kan moraliska principer om t.ex. rättvisa och solidaritet härledas eller sidoställas. Utifrån dessa formulerar Demokratiutredningen (SOU, 2000:1, sid 19) en moralisk norm för handling som innebär att ”Handla alltid så att människovärdet skyddas och främjas”. Dessutom betonas förekomsten av en ömsesidighet, d.v.s. att individer *tillsammans* verkar för ett demokratiskt samhälle. Förekomsten av principer för rättvisa och solidaritet aktualiserar ytterligare ett värde, nämligen den sociala gemenskapen. Därav följer ytterligare en handlingsnorm i att ”Du bör alltid handla så att den sociala gemenskapens bästa skyddas och främjas” (SOU, 2000:1, sid 19). Således formuleras ett antal starkt normativa utsagor om vad som är eftersträvansvärt i samhället. ”Till skillnad från varje annan idé om samhällets organisation accepterar och utgår demokratin från att vi är olika och ska så få vara. … [i demokratin] kan våra olikheter och motsättningar innebära framsteg och ömsesidig gemenskap” (SOU, 2000:1, sid. 19).

Dessutom behöver samhället en struktur och ett system som medverkar till att folkviljan förverkligas, t.ex. den offentliga sektorn. I detta sammanhang är ekonomiska modeller enbart ett dynamiskt instrument, möjligt att kombinera med andra, i syfte att nå eftersträvade visioner. Likt regleringsekonomerna ovan intresserar sig även demokratiteoretikerna för arenan. I detta sammanhang är det dock inte marknaden utan den s.k. policyprocessen (politikens genomförande och realisering) som är i fokus. Intresset riktas mot i vilken utsträckning uppsatta politiska målsättningar kan noteras som konkreta effekter. Frågan är i vilken utsträckning som offentliga instanser främjar genomförandet av rådande politiska värderingar. I tankemodellen antas också att de politiska målsättningarna kan variera över tiden och inte sällan i konflikterande riktningar. Ett centralt kriterium på en framgångsrik offentlig sektor är därmed i vilken utsträckning den responderar på politikens impulser och prioriteringar, eller ytterst motsvarar medborgarnas värderingar.

I en karakteristik pekar Rothstein (1994) på att politik är mer omfattande än vad som kan inbegripas i ekonomiska kalkyler. Begrepp som rationalitet, kostnad och nytta är inte logiskt förenliga med begrepp som rättigheter och rättvisa. Värden av detta slag låter sig inte avspeglas genom t.ex. priser och

betalningsvilja utan andra mekanismer är och måste vara styrande. Lundquist (1994, 1998) talar om att den västerländska demokratin opererar i en speciell värdekontext som består av två huvudkategorier av värden, demokrativärden och rationalitetsvärden.

Demokrativärden	**Rationalitetsvärden**
politisk demokrati	funktionell rationalitet
rättsäkerhet	kostnadseffektivitet
offentlig etik	produktivitet

Dessa båda värden anses vara nödvändiga delar av vårt samhälle och sammantaget utgör de vårt offentliga etos, d.v.s. utgör ”de fundamentala föreställningarna om hur vårt samhälle bör styras” (Lundquist, 1998:53). Däremot har de olika status i samhället. Rationalitetsvärdena gäller inom alla samhällssektorer medan demokrativärdena gäller exklusivt i offentliga organisationer. Värdena inom och mellan de båda huvudkategorierna kan stå i direkt motsättning till varandra vilket komplicerar situationen. Lundquist (1998:63) slår dessutom fast att ”*Samtliga* dessa värden måste beaktas *samtidigt* i *alla* yttringar av den offentliga verksamheten” [kursivering i original]. Generellt konstateras att vårt offentliga etos är förknippat med ”mångfald, komplexitet, mångtydighet och motsägelsefullhet” (Lundquist, 1994:11). Denna situation är som mest utpräglad inom offentlig sektor vars alla aktiviteter har båda huvudkategorierna av värden att beakta.

Demokrativärdena kan diskuteras ur två aspekter, krav på substans och krav på process (Lundquist, 1992, 1994). Västdemokratin betonar processkraven, t.ex. allmänna val och medborgerliga rättigheter, som absoluta och grundläggande. När dessa är uppfyllda är det meningsfullt att tala om substans i form av ”politikers vilja” samt ”folkets val och vilja”. För att karakterisera konsekvenserna av olika värdesystem identifierar Lundquist (1998:22) karakteristiska skillnader mellan t.ex. en politisk och en ekonomisk sfär.[34]

[34] Lundquist har egentligen med en tredje kategori av honom benämnd socialt system (familjen) att jämföras med klan hos t.ex. Ouchi (1980). Då syftet här är att visa på skillnaden mellan det politiska och det ekonomiska systemet väljer jag av förenklingsskäl att lämna familjen utanför framställningen.

Politiskt system	Ekonomiskt system
Öppenhet är en regel	Öppenhet enligt specificerade regler eller lönsamhet
Anställning enligt formella regler	Anställning efter bedömning och lämplighet
Lika behandling av alla	Större/bättre kunder får bättre behandling

Genom demokratikraven kännetecknas den offentliga förvaltningen således av ett antal karakteristiska krav kring process och substans som inte förekommer inom andra sektorer.

Denna diskussion kring värden har aktualiserats under senare år i samband med att offentliga verksamheter privatiserats och konkurrensutsatts. Statsvetare varnar för att viktiga värden i verksamheten har visat sig få stå tillbaka i betydelse till förmån för vinst och företagande. Angående utvecklingen i Sverige konstaterar Lundquist (1998:23) att ett ”av skälen till att offentlig sektor för närvarande befinner sig i en situation där demokratin kommit på undantag, är med stor säkerhet att man har bortsett från olikheterna mellan sektorerna och alltmer mekaniskt infört ekonomistiska konstruktioner i det politiska systemet.” Andra författare har gjort likande observationer från utvecklingen i Storbritannien (Boyne, 1999; Wilson, 1995) som presenterar ett snarlikt resonemang. Tolkningarna är emellertid mer pragmatiska då de observerade problemen anses ha två orsaker. Den första är regleringsekonomernas argument om bristande marknadsförutsättningar. En andra orsak är val av ”fel” områden. Verksamheter som i hög utsträckning kännetecknas av icke-ekonomiska värden, t.ex. demokrati, är helt enkelt olämpliga för ekonomisk styrning.

5.2.3 Sammanfattning – om olika logik

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns olika argument för en gemensam offentlig sektor. Utifrån ekonomisk teori, t.ex. välfärdsteoremet, anförs att inneboende marknadsmisslyckanden inom vissa sektorer talar emot marknadslösningar och för ett behov av icke-frivilliga utbyten och överföringar. För att hantera dessa utbyten behövs politik och en offentlig sektor. Tas istället utgångspunkten från demokratiteori ges resonemanget en annan karaktär. Även om marknaden generellt är en tilltalande organisationsprincip finns ett antal (demokrati)värden kring samhället som anses mer betydelsefulla. För att kunna bevara och utveckla dessa krävs politisk styrning och en offentlig sektor. Ansatserna är till sin karaktär olika även

om de delvis överlappar varandra tankemässigt när ekonomerna t.ex. anför en orättvis inkomstfördelning som argument för offentlig sektor. Fokus i ansatserna skiljer sig emellertid då statsvetarna ser demokrati som det primära objektet medan ekonomerna utgår ifrån marknaden och dess funktionssätt.

Gemensamt för båda är att de huvudsakligen intresserat sig för den offentliga sektorn från ett utifrånperspektiv. Målsättningen är att finna grundläggande principer på vilka man kan bygga system och spelregler som medför både effektivitet och rättvisa. Ekonomerna erbjuder analys och förslag till hur marknader kan regleras för att fungera bättre. De situationer när marknadsmisslyckanden gör att marknadsinstrumentet är tillämpbart,vid, faller utanför deras intresse. Därmed erbjuds ingen vägledning för offentliga aktörer som ansvarar för dessa verksamheter (förutom att tillgripa konkurrensutsättning i den omfattning det anses möjligt). Demokratiforskningen har ägnat de offentliga aktörerna större uppmärksamhet. Förutom att främja mål om effektivitet har dessa också ett ansvar för att utveckla och främja basala demokrativärden i samhället.

5.3 Strategi i politiskt styrda organisationer

5.3.1 Vilka förutsättningar särskiljer offentlig verksamhet?

Förekomsten av offentlig verksamhet kan således förklaras av att en renodlad marknadslösning inte skulle tillfredsställa behoven i samhället inom ett särskilt område. En annan, mer normativ, förklaring bygger på att det finns värden som a priori är prioriterade och överordnade effektivitet eller enskilda individers önskemål. Därför har vi i samhället valt att ha en politiskt styrd sektor. För att svara mot dessa behov har det utifrån de s.k. demokrativärdena formulerats ett antal principiella krav på offentlig verksamhet. Klassiska sådana principer är Offentlighetsprincipen, Likställighetsprincipen och Självkostnadsprincipen som alla fyller en central roll i teorin om demokrati (SOU, 2000:1). Då studiens syfte ägnas åt strategi, som huvudsakligen utvecklats inom privat näringsliv, uppstår frågan om dessa och andra motsvarande krav ger upphov till annorlunda förutsättningar. Nedan görs en översikt av studier som berör strategi inom politiskt styrda organisationer

och det kan noteras att endast fåtal studier har berört frågeställningen på ett sammanhängande sätt. Vanligen är perspektivet förhållandevis snävt och avgränsat till enskilda koncept utan avsikt att behandla grundläggande frågor kring den offentliga kontextens specifika förutsättningar. Enskilda karakteristika tas upp i den utsträckning de påverkar i användandet av en särskild teknik. Särskiljande faktorer som identifierats har därmed varit avhängiga vilket sammanhang som studerats. Genomförda studier pekar emellertid på att det finns ett antal betydelsefulla skillnader, vilka redogörs för nedan.

En av de mer allomfattande och systematiska genomgångarna över karakteristiska egenskaper som skiljer offentliga organisationer från privata företag med avseende på strategi och strategisk ledning görs av Nutt & Backoff (1992, 1993). Utgångspunkten för analysen tas utifrån graden av öppenhet, s.k. ”publicness” (Bozeman, 1987; Ring & Perry, 1985). Avgörande är inte vem som initierat eller äger organisationen utan istället är det graden av öppenhet som är särskiljande. Alla organisationer är idag mer eller mindre öppna för insyn och granskning (publika) och deras villkor och förutsättningar regleras av offentliga myndigheter. Det finns därför en mängd regler som, beroende på verksamhet, skiljer mellan lämpligt och olämpligt beteende och hur organisationen ska kunna kontrolleras av omgivningen. Aktiebolagslagen ställer t.ex. generella krav som kompletteras av flera andra, t.ex. branschspecifika regleringar som inom läkemedel eller husbyggnad. Till följd av de s.k. demokrativärdena arbetar verksamheter i offentlig regi generellt under de mest publika förutsättningarna. Graden av öppenhet är därför som störst i dessa organisationer, t.ex. jämfört med privata företag. Ju större denna skillnad är desto mer varierar förutsättningarna.

Utifrån graden av öppenhet är det möjligt att identifiera tre kategorier av faktorer som på ett betydelsefullt sätt skiljer privata och offentliga organisationers förutsättningar att tillämpa strategisk ledning (Nutt & Backoff, 1992, 1993; Perry & Rainey, 1988; Rainey, 1989). *Omgivningsfaktorerna* avser organisationens externa orientering och roll i omgivningen. Offentliga organisationer agerar inte på konkurrensutsatta marknader utan under och gentemot politiskt inflytande under betydligt fler begränsningar. *Transaktionsfaktorerna* avser att den offentliga organisationen utformar sina transaktioner annorlunda t.ex. genom att ha tvingande myndighetsbefogenheter, ansvara för yttre effekter (transitiva mål) som t.ex. utbildningsnivå och verka under principer om offentlighet och likställighet. Avslutningsvis skiljer även de *interna förutsättningarna* genom politiskt formulerade målformuleringar

som inte nödvändigtvis är verksamhetsanknutna, samt annorlunda fördelning av befogenheter och premiering. Sammantaget utgör dessa tre kategorier av faktorer en god sammanfattning av de olika argument och skillnader som framkommer från olika andra studier som på olika sätt berört frågan.

Andra indelningar finns emellertid. I sin studie av strategisk planering inom offentlig sektor sammanfattar Koteen (1997) fem betydelsefulla förutsättningar som skiljer i förhållande till privata motsvarigheter.

Där finns inget vinstbegrepp varför möjligheterna att entydigt mäta framgång och motgång är små. Vidare är det oklart var ”vinsten” ska mätas, hos individen eller organisationen? Dessutom fördelas effekterna inom offentlig sektor till ett stort antal olika enheter och individer, t.ex. en fungerande skola ger både friska och kunniga barn. Dessa effekter kan även i senare led ge upphov till utfall som är mer eller mindre önskvärda. Att i ett enda entydigt mått, som t.ex. avkastning, sammanfatta detta låter sig helt enkelt inte göras på samma sätt som i en privat kontext. Problematiken kring detta har inte minst gjort sig påmind i de försök som gjorts med ”Total Quality Management” i olika former (Bendel, Boulter & Kelly, 1994; Halachmi & Bouckaert, 1995b). Svårigheten att följa upp effekter riskerar enligt Granberg (1998) också att leda till fokus på förbrukning och inte prestationer.

Intäkterna från andra källor än kunderna väcker frågan om organisationens strategiska beteende ska riktas mot finansiärerna eller mot konsumenterna? Ett nyckelkriterium för en strategiteori för offentlig sektor är att den beaktar denna tudelning och normativt ”påminner” aktörerna om vilka avnämarna är. I de fall som den offentliga sektorn genererar intäkter från konkurrensutsatta marknader kommer detta alltid att vara ett fenomen under debatt, diskussion och omprövning. Denna karakteristik lyfts även fram av t.ex. Lerner & Wanant (1992), Bendel et al. (1994) samt Brunsson (1998).

Politik och allmänna hänsyn har stor betydelse. Detta kan skapa rörliga förutsättningar för verksamheten då politiska målsättningar snabbt kan ändras. Dessutom tas vad som inom en verksamhet ibland kan framstå som ovidkommande hänsyn. Verksamheten kan vara beroende av eller sammankopplad med ambitioner och förutsättningar (politiska eller andra) inom andra verksamheter. Dessa indirekta kopplingar innebär att antalet betydelsefulla parametrar ökar och att beslutsfattandet blir komplext. Ring och Perry (1985) och Bryson (1995) instämmer i denna karateristik.

Inom den offentliga sektorn är byråkratin *mindre känslig för styrning*, vilket försvårar beslutsfattande och handling. Medarbetare har svaga finansiella incitament och risken att göra misstag offentligt stimulerar rutinartat beteende. Utan möjlighet att vinna kommer individerna att minimera sina personliga risker och följa formella rutiner, framför att skapa mesta effekt av insatsen. Således finns en risk att en strategisk diskussion snarare kommer att handla om vilka resurser som kan användas snarare än vad som ska åstadkommas. Relevansen av denna problematik vittnas även om i Lerner & Wanant (1992), Bendel et al. (1994) och Bryson (1995) och Granberg (1998).

Avslutningsvis pekar Koteen (1989, 1997) på traditionella mikroekonomiska argumenten mot marknadslösningar när han konstaterar att den offentliga sektorn *tillhandahåller tjänster som vanliga företag inte kan, inte vill och inte bör producera* (jfr 5.2.1 ovan). Naturliga monopol eller andra tekniska skäl kan anföras för detta såväl som förekomsten av kollektiva nyttigheter och free-riders vilka gör konsumtion och finansiering komplicerat. Även Lerner & Wanant (1992) instämmer och anför att alla invånare har nytta av t.ex. nationellt rättsväsende, inte bara de individer som fysiskt befinner sig nära problemen. Stewart och Ranson (1994:55) konstaterar att ”Government cannot opt out of a product or a market merely because the environment seems unfavourable. It may well have to opt in because of market failure.” Traditionella strategiska ställningstaganden om val av produkt och marknad faller därmed utanför den strategiska analysen vilket, enligt författarna, måste beaktas.

Berman (1998) använder sig av begreppen inre effektivitet, yttre effektivitet samt långsiktiga effekter när han diskuterar skillnader mellan offentligt och privat. Eftersom politiker vill bli omvalda är en politiskt styrd organisation dömd att ständigt söka möjligheter att öka utbudet.[35] Detta tenderar att driva upp kostnaderna, något Granberg (1998) karakteriserar som en annan styrlogik. Samtidigt är även resurstilldelning en politisk fråga varför förändringar som medför reduktioner är känsliga. I en privat organisation kommer det att uppstå en balans mellan kraven på produktivitet och effektivitet genom att organisationens vinst kan mätas. I det offentliga sammanhanget är det de långsiktiga effekterna för samhällets utveckling som är målet. Dessa är emellertid svåra att mäta och att isolera till enskilda åtgärder varför både

[35] För en mer grundlig härledning av detta fenomen se Schmidt (1986).

utbud och kostnader tenderar att öka kontinuerligt. Politiska aktörer kommer alltid att sträva efter att medverka till utbudsökningar och försöka undvika att medverka till neddragningar. Lerner & Wanant (1992:vii) gör en sammanfattande karakteristik av den offentliga regin som begränsande.

> Society is schizophrenic in demanding effective and inexpensive programs and at the same time demanding the government operations be constrained to maximize accountability and minimize the potential for abuse. Public administration is constrained administration.

Roten till de begränsningar som råder ligger i den demokratiska formen för styrning av verksamheten. Kraven på att visa ansvar och måttfullhet samtidigt med effektivitet och flexibilitet är inte enkla att förena. Därför krävs ständiga avvägningar och prioriteringar i varje enskilt fall vilket gör den strategiska beslutssituationen komplex och mångtydig. Någonstans har vi kollektivt i samhället satt gränsen för vad som är acceptabelt och inte acceptabelt i samband med olika behov. Denna gräns kallas för ideologi, d.v.s. en moraluppfattning om vad som är gott och önskvärt i samhället. Instrumentellt sett finns det inget som hindrar att marknaden även används som enda princip i strid mot de ovan nämnda svårigheterna. Här har dock ideologin och rådande demokratiuppfattning dragit en gräns och konstaterat att effekter av detta inte är acceptabla, t.ex. Demokratiutredningens (SOU, 2000:1) betoning av grundläggande människovärden.

Denna uppfattning har i ett svenskt sammanhang kommit att representeras i form av den s.k. likställighetsprincipen. Denna verkar diametralt motsatt i förhållande till nationalekonomins stora upptäckt i form av marginaliteten. Att behandla kunder olika beroende på preferens och betalningsvilja är en hörnpelare i en marknadsekonomi. På samma sätt är det en hörnpelare att alla invånare måste behandlas lika i sin relation med en offentlig organisation. Ingen diskriminering får förekomma och individens betalningsvilja/förmåga får inte låtas påverka bemötandet från den offentliga instansen. I konflikten mellan ideologi och ekonomi om marginalkonsumenten har ideologin (demokrativärdena) hittills hävdat sin rätt. Istället för varierande priser har samhället stipulerat andra krav för att avgöra i vilken ordning och omfattning som invånarna har rätt till samhällsservice. Denna är den mest fundamentala och avgörande begränsningen för strategiskt ledarskap enligt Lerner & Wanant (1992) (jfr Lundquist, 1998 ovan).

Vad gäller svensk forskning om den offentliga kontextens särart har dessa studier huvudsakligen avsett enskilda aspeker som t.ex. styrning (Brorström, Haglund & Solli, 1999). Vidare har även Brunsson (1998) pekat på tre kritiska skillnader mellan företagsvärlden och den offentliga världen:

- Kunder och medborgare kräver olika behandling.
- Företagen förväntas specialisera sig på enskilda kundgrupper medan den offentliga sektorn förväntas generalisera sig och ansvara för alla.
- Företagets struktur och uppbyggnad stödjer handling och konsensus medan det politiska systemet har byggt in retorik och konflikt i sin verksamhet.

Ingen av dessa diskuterar emellertid hur dessa aspekter påverkar förutsättningarna att arbeta med strategi och strategisk ledning. En faktor som svenska primärkommunala förhållanden aktualiserar är dessutom, enligt min mening, regleringen av geografisk marknad. Oavsett produktionsmässiga förhållanden kan en kommunal produktionsorganisation i princip inte agera utanför kommungränsen. Enda möjligheten att verka i andra områden är att kommunerna politiskt och formellt har beslutat att inrätta gemensamma resurser eller organisationer. Specialreglerade kommunala verksamheter måste tillhandahållas inom kommunen, d.v.s. kommunen som huvudman har att utföra en ålagd uppgift inom ett bestämt geografiskt område. Därmed finns inget handlingsutrymme i varken produkt- eller marknadsdimensionen, d.v.s. i de dimensioner som normalt förknippas med strategi.

Avslutningsvis kan det noteras att offentlig verksamhet vanligen också relateras till ideell (non-profit) verksamhet. Icke-vinstdrivande verksamheter utgör internationellt (t.ex. USA) ett klassiskt empiriskt forskningsobjekt på samma sätt som kommunal verksamhet ägnats forskningsmässigt intresse i Sverige. Den strategiska situationen för den ideella sektorn liknar i många avseenden de villkor som råder för den offentliga sektorn och vanligen ägnas teoretiskt arbete åt de båda samtidigt (Nutt & Backoff, 1992, 1993; Bryson, 1995). Det finns emellertid även exempel på verk som uteslutande ägnar sig åt strategi inom ideell sektor (Burkhart & Reuss, 1993; Oster, 1995). Oster (1995) framhåller likställighetsprincipen som en avgörande skillnad. En ideell organisation kan med hög legitimitet ägna all sin uppmärksamhet åt en enskild kategori avnämare och skräddarsy aktiviteterna för att möta specifika behov. Oster exemplifierar med skolor med etniska förtecken som enbart vänder sig till en begränsad skara skolbarn. Även om organisationen

inte syftar till vinst och är öppen för insyn innebär ett begränsat och riktat utbud möjligheter att fokusera och göra tydligare prioriteringar.

5.3.2 Tidigare studier – strategi som plan

I föregående avsnitt ägnades intresset åt grundläggande skillnader i förutsättningar mellan offentligt och privat. Detta innebär emellertid inte att strategi och strategiskt tänkande är onödigt eller omöjligt utan enbart att förutsättningarna för tillämpning är annorlunda. I detta avsnitt ägnas framställningen åt andra studier av strategi i politiskt styrda organisationer. Utifrån översikten av strategifältet som görs i kapitel fyra kan konstateras att strategibegreppet associeras med en övergripande ordning inom en organisation och utgör en viljeangivelse om vart organisationen strävar. Därmed kan det också sägas innehålla någon form av uppfattning, formulerad ex post eller konstaterad ex ante, om vad som är kritiskt och prioriterat för organisationen. Strategin är den röda tråden i handlingar och prioriteringar inom organisationen då den uttrycker hur interna förutsättningar passar i förhållande till de krav och önskemål som finns i omgivningen (fit). Tidigare studier som uttalat intresserat sig för strategi i den politiska kontexten har i allt väsentligt skett utifrån en rationell analytisk ansats och med ett strategibegrepp motsvararande plan.

Både Bryson (1995, 2000) och Koteen (1989, 1997) ägnar intresset specifikt åt strategisk planering. Båda betraktar den strategiska processen som ett system av handlingar och aktörer med syftet att fokusera på vad som är viktigt. Bryson (1995:4f) definierar strategisk planering som en ”… disciplined effort to produce fundamental decisions and actions that shape and guide what an organization is, what it does, and why it does it.” Medan Koteen (1989:11) ser strategifrågorna som angelägna då de ”… concerns longer-term strategic matters that are of greater significance to the organization’s success.” Förvaltningens ledning ansvarar för att driva processen kring strategisk planering så att politiska beslutsfattare har adekvat information och tillförlitliga underlag. Därefter använder förvaltningsledningen den strategiska planen som instrument för styrning av verksamheten. Organisationens utveckling antas vara avhängig hur väl processen kring den strategiska planen fungerar. Notabelt är emellertid att de lärdomar som författarna ger inte märkbart skiljer sig från vad som noteras från andra om motsvarande fenomen i privata företag (t.ex. Mintzberg, 1994). Den tillämpning av

strategisk planering och processen kring denna som förordas förefaller ligga i linje med forskningen inom planeringsområdet. Både Bryson och Koteen pekar dock på de unika förutsättningarna i den offentliga kontexten, framför allt vad gäller målfunktionen. Förekomsten av politiskt formulerade mål som är svåra att operationalisera och kombinera på ett konsistent sätt lyfts fram som problematiskt.

Även Stewart och Ranson (1994:65) anför strategisk planering som en användbar aktivitet i organisationens strävan efter att anpassa sig till en föränderlig omvärld. Emellertid kan inte strategin, i meningen plan, betraktas på samma sätt som i en privat kontext. Istället menar författarna att ”The strategy should express political purpose, not competitive strategy. Strategy expresses public aspiration realized in the public debate.” Utifrån det politiska syftet kan därefter planeringsprocessen användas för att identifiera centrala områden att driva förändring inom. Balans och förmågan att göra avvägningar mellan olika målsättningar, på olika nivåer, är centralt i denna process.

Flera författare (Bryson, 1995, 2000; Koteen, 1989, 1997; Nutt & Backoff, 1992, 1995) vänder sig emot den automatik som finns inom den rationella strategiskolan och inom relaterad planeringslitteratur. Framför allt är det förhållandet till avkastning och risk som anses vara bristfälliga beslutsvariabler. Istället pekas på att prioriteringar måste göras utifrån andra parametrar, d.v.s. politikens, vilket kan vara besvärligt. Den vägledning som ges är att bortse från strategi på övergripande nivå (koncern eller motsvarande) där olika verksamheter ställs mot varandra som t.ex. i en svensk kommun. På denna nivå har inget alternativ till koncernavkastning kunnat identifieras för att agregera strategiska planer till en samlad storhet. Då vinstmåttet saknas krävs andra former av beskrivningar, ofta kvalitativa, vilket väsentligt försvårar jämförbarheten mellan sektorer då de vanligen beror av verksamhetens karaktär. Genom att bortse från denna nivå och tydligare relatera strategin till en enskild försörjning kan parametrar för målbeskrivningar och uppföljning formuleras och operationaliseras i verksamhetsspecifika begrepp. Strategiska planer kan därmed göras meningsfulla om de uttryckligen avser en specifik verksamhet utan att relateras till andra. Därav följer att strategisk planering sker förvaltningsvis medan den samlade helheten är en politisk fråga att hantera med en annan begreppsapparat.

Andra författare med strategifokus bekräftar denna slutsats. Hayes (1993) presenterar en modell för hur operationsanalys kan användas för att med hjälp av strategi utveckla en biblioteksverksamhet. Ansatsen är emellertid klassiskt kvantitativ med ett stort antal viktade mått som sammanställs. Dock görs ingen ansats att ta tag i de grundläggande frågorna om t.ex. strategibegrepp. Perry och Ring (1985) pekar på att strategiforskningen för ensidigt intresserar sig för antingen koncernstrategi eller divisionsstrategi i privata företag. Mer vikt behöver ägnas åt att utveckla kunnande för särskilda kontexter som t.ex. offentliga eller ideella organisationer, eller för verksamheter med flera norm- och regelverk, som t.ex. i sjukvården.

5.3.3 Om strategiska måldimensioner

Tidigare har svårigheter att skilja lyckade insatser från mindre lyckade noterats som ett avgörande hinder i det strategiska arbetet, d.v.s. att mäta framgång. I vinstdrivande företag antas att detta är enklare då avkastning är en indikator på framgång.[36] Vinst är ingen garanti för optimalt beteende men en indikator på att verksamheten uppvisar en rimlig resursförbrukning i förhållande till prestationerna. Problemet med de offentliga verksamheterna är att de har flera parametrar i sina målfunktioner. Det förväntade resultatet är en sammansättning av både effektivitets- och demokrativärden vilket skapar otydlighet om prioriteringsordningen. Eftersom folkviljan skall styra och denna innehåller en mångfald av konflikterande målsättningar kommer även direktiven till verksamheten att karakteriseras av detta. Även om konsensus råder om de politiska målen kan det vara svårt att avläsa huruvida de uppfyllts eller inte. Målenheten är inte avkastning utan är relaterad till den specifika verksamheten utifrån politiskt formulerade målsättningar. Således kan målsättningarna vara, dels komplexa och tvetydiga, dels komplicerade att utvärdera. Dessutom förekommer ingen utvärderande konkurrens kring produktionen varför det är svårt att värdera organisationens prestationer inför dimensionering av resurser.

För att kunna arbeta med strategiskt ledarskap krävs således att andra parametrar än vinst kan identifiera gott beteende och avslöja ineffektiviteter.

[36] Även här kan det emellertid uppstå tvetydigheter då avkastningsnivån kan variera över tiden vilket kan resa frågor om det är organisationens kortsiktiga prestationer som sviktat, eller om det är mer fundamentala omvärldsförutsättningar som förändrats och som därmed kräver justeringar.

Lerner & Wanant (1992) refererar till Kaufman som identifierar tre olika fokus för de offentliga verksamheterna; effektivitet (efficiency), lyhördhet (responsiveness) samt representativitet (representativeness). Samtliga tre gäller alltid men vilket som är mest framträdande varierar beroende på vilka frågor som är aktuella i en enskild tidpunkt. För att uppnå konsistens i strategin måste åtminstone alla tre beaktas i strategiprocessen. Om strategin ska kunna vara ett verkningsfullt instrument krävs att alla tre hanteras långsiktigt. Även vinstdrivande företag kännetecknas av flera målsättningar men där dominerar effektivitetsmålet (avkastning) medan de övriga två enbart är tillämpliga när de stödjer detta.

Vilka dimensioner fångar upp dessa olika målsättningar? Hur kan dessa överföras till en sammanhållande uppfattning om hur organisationens interna förutsättningar och agerande kan anpassas till omgivningens krav och möjligheter? Att arbeta med strategi kräver därmed modeller och begrepp som fångar dessa dimensioner på ett sätt som identifierar och särskiljer olika miljöer och strategiska val. Beroende på strategibegrepp har olika författare valt olika typer av ansatser vid utformning av strategiska dimensioner. Till exempel framställer Porter (1980) strategi som marknadsposition varför dimensioner som speglar detta (lågkostnad och differentiering) har valts. En annan ansats är t.ex. Mintzberg (1978) som utgår från den grundläggande idén och skiljer på verksamheter som är entreprenöriella, adapterande eller planerande. Vad gäller den offentliga kontexten är det emellertid betydligt mer tunnsått med ansatser.

Strategi som position

Nutt & Backoff (1992, 1995) presenterar en av få genomarbetade ansatser inom området. Denna utgör en offentlig applikation av den strategiansats som Miles och Snows bygger kring volatilitet och risk avseende konkurrenter och marknadsförändringar. I Nutt och Backoffs (1992) tappning är dessa dimensioner modifierade för att svara mot den offentliga kontextens krav. De offentliga organisationernas marknad utgörs inte av kunder på konkurrensutsatta marknader. Den arena på vilken organisationen spelar är istället relationen gentemot sina ”government bodies” (anslagsgivande, vanligen politiska, aktörer). För organisationen gäller det därför att svara upp mot de krav som ställs på verksamheten. Förändringar på marknaden motsvaras i den offentliga kontexten av förändringsbenägenheten i politikens prioriteringar och kravställanden gentemot verksamheten. Stabiliteten på verksamhetens

marknad är således avhängig huruvida förvaltningens ledning bedömer sig verka mot stabila prioriteringsordningar eller inte. Förändringar i politikens prioriteringar skapar tryck på verksamheten att förändra och anpassa sig.

På motsvarande sätt har Nutt och Backoff också transformerat konkurrensdimensionen. Istället för att ägna sig åt hur organisationen kan hävda sig i förhållande till andra organisationer (konkurrensstrategi) för författarna fram följsamheten gentemot kraven som den kritiska frågan. Likt ett företag som tillmäter faktorer i omgivningen olika betydelse kan en offentlig organisation välja mellan lägre eller högre grad av respons. Ett agerande med en låg respons är ett försök att undvika kraven medan en hög respons baseras på en ambition att aktivt söka samspel och anpassning gentemot omgivande förväntningar. Beroende på hur starkt organisationen upplever förändringstrycket kan olika ageranden väljas. Relationsmönster till betydelsefulla auktoriteter kan förändras för att öka anpassningen till normer och krav. Om organisationen svarar mot ett tryck och vidtar åtgärder antas trycket avta. Genom att vidta åtgärder kan organisationen därmed påverka sin omgivning och hur denna uppfattar verksamheten. Att skapa hållbara relationer, tillräcklig grad av respondens, innebär förtroende från inflytelserika auktoriteter, vilket kan vara kännetecken på en framgångsrik strategi.

Utifrån dimensionerna volatilitet i omgivningen (de politiska direktiven) och konkurrenstryck (hög eller låg respons) utvecklar författarna en matris över olika strategiska positioner (jfr strategi som position). Varje position är förknippad med en typstrategi som förekommer i både stabila och instabila varianter. Sammanfattningsvis kan det konstateras att Nutt och Backoff på detta sätt tar demokratiteorin på allvar genom att primärt fokusera på den politiska arenan som kravställare och finansiär. Logiken är att enskilda avnämare kommunicerar sina uppfattningar till politiker som kan införa dem i verksamheten. Därav följer att begrepp som t.ex. kundorientering i modellen inte blir en metod att vara lyhörd mot individuella konsumenter. Istället blir den ett sätt att minska förändringstrycket från den politiska arenan, eftersom denna är känslig för de individuella preferenserna.

I Bryson (1995) presenteras en annan ansats från Rubin (1988). Han konstaterar att det i grunden finns två olika sätt att respondera på omgivningens impulser, reagera eller agera. Ett möjlighet är att ta en defensiv hållning. Genom att reagera bemöts de problem som upplevs i omgivningen för tillfället, t.ex. att återställa efter tillfälliga störningar. Alternativet är att agera

för att aktivt utveckla nya och i grunden annorlunda förutsättningar för verksamheten. Mot detta ställs om organisationen agerar på kort eller lång sikt. På kort sikt kan organisationen antingen försöka undvika problem eller försöka tillvarata observerade möjligheter. På lång sikt handlar alternativen om att antingen återuppliva gamla kvaliteter eller att söka utveckla helt nya. Bryson (1995) konstaterar att styrkan med denna ansats är att den samtidigt beaktar både tidsdimensionen och den befintliga situationen. Att resonera kring kort- och långsiktiga aspekter är konventionellt men sällan kopplas dessa resonemang uttryckligen till dynamik i kontexten.

Strategi som process

Två exempel på processteoretiska studier av strategi inom offentlig sektor utgörs av Joyce (2000) och Pettigrew et al. (1992) som intresserar sig för strategiska förändringsprocesser. Gemensamt för dem båda är att de utgår ifrån ett ledningsperspektiv inom en offentlig organisation med egen produktion. Ett aktivt strategiskt ledarskap är fråga om en längre process i vilken inre och yttre förhållanden behöver balanseras. Ledningen behöver dels förmåga att hantera den politiska arenans kravställanden, dels kunna initiera strategisk förändring inom den egna produktionen. Mot denna bakgrund strävar Pettigrew et al. (1992) efter att förklara strategisk förändring inom sjukvård i Storbritannien medan Joyce (2000) lämnar förslag på hur strategiskt ledarskap generellt kan förbättras inom offentlig sektor. I båda sammanhangen utgör strategiskt ledarskap primärt en tjänstemannafråga.

Ett svenskt exempel på strategistudier i offentlig förvaltning utgörs av Berg och Jonsson (1991) som utifrån ett ”organisationsekologiskt perspektiv” studerar strategisk ledning i förvaltning och folkrörelseorganisationer. Författarna tar utgångspunkt i att förvaltningens miljö är ”den politiska marknaden” på vilken aktörer söker legitimitet för åsikter och trossatser. Samtidigt tvingas den också agera på en kommersiell marknad där det är effektivitet som eftersöks. Den strategiska processen, benämnd det strategiska resonemanget, syftar därmed till att finna vägar att stärka organisationens legitimitet. Författarna efterlyser en ”expressiv ledningsstrategi” för att profilera organisationen och erhålla legitimitet på den politiska marknaden. Författarna använder analysen för att peka ut ett ingenmansland för strategisk ledning inom offentliga organisationer. På policynivån strävar politikerna efter legitimitet på den politiska marknaden medan tjänstemännen primärt är hänvisade till den operativa nivån för implementering. Berg och Jonson

(1991:180) benämner det en ”grundläggande ledningskonflikt mellan den policyformulerande och exekutiva makten”. För tillämpning i primärkommunal kontext kan konstateras att modellen primärt har förklaringsvärde på nivån för kommunen som helhet. I denna studie tas utgångspunkten från den enskilda försörjningen. Modellens explicita fokusering på den politiska marknaden innebär att begränsad uppmärksamhet ägnas åt de strategiska val som faktiskt sker inom en försörjning, vilket gör den mindre lämplig i detta sammanhang.

5.3.4 Politik – intern eller extern strategisk variabel

Inledningsvis i detta avsnitt presenterades skillnader mellan politiskt styrda och privata verksamheter med avseende på förutsättningar för strategisk ledning. Även om ett antal variabler identifierades som betydelsefulla i sammanhanget finns ingen generell systematisk översikt. Istället har olika författare arbetat med strategi på olika sätt vilket avspeglas i de faktorer som lyfts fram som betydelsefulla. En central nämnare är förekomsten av politik och politiska mål och gemensamt för de strategiansatser som presenterats är att de konsekvent gjort politiken till en extern (omvärlds)variabel. Vad gäller strategisk planering betonar andra studier (Bryson, 1995, 2000; Koteen, 1989, 1997) att detta är en tjänstemannafråga som syftar till att bemöta den politiska arenans uppfattningar och krav. Processen kring den strategiska planen syftar till att på ett lämpligt sätt argumentera gentemot politiker (externt) och inom förvaltningen till att utveckla den specifika verksamheten. Genom att avgränsa det strategiska samtalet till en specifik försörjning kan begrepp och beskrivningsspråk skräddarsys till denna. Därmed blir beskrivningen tydligare och komplexiteten i målfunktionen minskar. I sin modell över strategisk positionering behandlar även Nutt och Backoff (1992, 1995) förekomsten av politik som en extern variabel och strategi som en intern angelägenhet för tjänstemän och professioner. Givet den specifika situationen väljer förvaltningens ledning en strategisk position som på bästa sätt hanterar kraven.

Analytiskt är detta ett elegant sätt att hantera komplexiteten på den politiska arenan. Genom att tilldela tjänstemännen ansvaret för strategi kan det antas att verksamhetens förutsättningar och utvecklingspotential på bästa sätt tillvaratas. Dessutom inbegrips den offentliga förvaltningens tekniska restriktioner i form av t.ex. offentlighet och likställighet. Däremot torde dessa

ansatser vara nedslående för statsvetarna som betonar demokrativärdena och förvaltningens följsamhet gentemot den politiska styrningen. Genom att externalisera politiken kommer strategin att bli tjänstemännens (självständiga?) svar på politisk styrning. Genom att göra strategin till ett aktivt opolitiskt instrument tilldelar det också ett handlingsutrymme för förvaltningens ledning som kan välja grad av följsamhet gentemot politiken. Därmed representerar strategin primärt rationalitetsvärdena (ekonomismen, enligt Lundquist, 1998) på bekostnad av demokrativärdena. Strategin blir tjänstemännens sätt att bemöta politikernas intentioner och uttrycker inte det ”political purpose” som Stewart och Ranson (1994) efterlyser.

Politik som intern variabel i strategin

I sammanhanget är det emellertid noterbart att de refererade strategistudierna (Bryson, 1995, 2000; Joyce, 2000; Koteen, 1989, 1997; Nutt & Backoff, 1992, 1995) avser amerikanska förhållanden och därmed speglar den samhällstruktur som råder där. Vid en jämförelse med svenska primärkommuner kan konstateras att avgörande skillnader förligger, inte minst avseende samspelet mellan politik och förvaltning. Förhållandena i de amerikanska studierna avser vanligen omfattande hierarkier på statlig eller delstatlig nivå. Avståndet mellan politiskt beslut och operativt verkställande kan vara långt, både vad gäller geografiskt avstånd och antalet administrativa nivåer. Denna karakteristik stämmer dåligt in på förhållandena i svenska primärkommuner vars struktur med facknämnder innebär en politisk arena nära verksamheten. Dessutom är denna speciellt destinerad för den specifika verksamheten och nämnden förväntas medverka i det strategiska samtalet för att löpande aktivt kunna styra och påverka. I svenska kommuner är det inte heller ovanligt att lokalt starka politiker, t.ex. kommunalråd, löpande engagerar sig och följer verksamheterna, d.v.s. det politiska inflytandet begränsas inte enbart till den aktuella nämnden.

Inom nämnden är det alltså möjligt att begränsa diskussionen till den specifika verksamhetens karakteristik och förutsättningar (jfr med strategisk planering ovan). Däremot förefaller det orealistiskt att tänka sig att enskilda förvaltningar bedriver ett strategiskt arbete utan medverkan från den politiska arenan som har en förhållandevis operativ roll (jämfört med t.ex. den amerikanska statsförvaltningen). Samtidigt konstaterades i 4.3 att de politiska företrädarna är beroende av förvaltningens tjänstemän för beredning och implementering. Det är först under implementeringen av en policy som

politiken ges en konkret innebörd och effekt i samhället. En övergripande ordning för organisationens relationer till omgivningen förefaller således beroende av bedömningar från både tjänstemän och politiker. Därmed synes det inte lämpligt att hantera prioriteringar och utsagor från politiken som en extern marknadsvariabel i strategin. Istället förefaller det rimligt att betrakta politiska visioner som betydelsefull input som tillsammans med professionella bedömningar kan forma strategin för t.ex. den tekniska infrastrukturen.

Med utgångspunkt från att strategin formas i samspel mellan politik (politiker) och profession (tjänstemän) antyds en processuell definition av strategi. Tidigare ansatser har tagit rationalistiska utgångspunkter och intresserat sig för strategins innehåll, antingen som plan (Bryson, 1995; Koteen, 1997) eller som position (Nutt & Backoff, 1992, 1995). Med en dynamisk syn på samspelet mellan politik och profession finns det istället anledning att rikta intresset mot den strategiska processen. Utifrån en initial föreställning om vad som är centralt samspelar sedan aktörerna successivt med omgivningen efterhand som förutsättningarna förändras. Ur de handlingar som vidtas formas ett mönster som här benämns strategi.

5.4 Begreppet huvudman och huvudmannaskap

Enligt lag är kommunen huvudman för de verksamheter den bedriver. I kapitel 1.4 framgår att begreppet huvudman inte har någon klart definierad innebörd, varken praktiskt eller juridiskt. Trots detta är begreppet frekvent förekommande både vid dagligt tal om den kommunala sektorn och i enstaka lagtexter. I denna avhandling representerar begreppet ett juridiskt ansvar för kommunens aktiviteter, d.v.s. kommunen är ansvarig för hur dess verksamheter sköts och finansieras. Alla verksamheter som bedrivs faller inom ett av två kompetensområden. Antingen avses den allmänna kompetensen (frivilliga verksamheter) eller den specialreglerade (av staten lagstiftad och tilldelad). Inom respektive kompetensområde finns stipulerade regler för vad som är tillåtet kring verksamhetens former och innehåll. Dessa regler är emellertid i huvudsak relaterade till kommunen som rättssubjekt och juridisk person. I övrigt gäller kommunallagens regler om lokalt självstyre, d.v.s. kommunfullmäktige har stor frihet att besluta om hur kommunens organisation och verksamhet ska utformas. Lagstiftningen stipulerar t.ex. att kommunen, initialt av hygieniska skäl, har monopol på och absolut skyldighet att transportera

hushållsavfall till behandling. Däremot anges inget om hur kommunen ska arrangera det hela utan det är en fråga för fullmäktige att initiera så att adekvat försörjning sker. Ut juridisk synpunkt är det egalt om kommunens politiker väljer att anställa någon, d.v.s. etablera en förvaltning, eller att köpa tjänsten externt, d.v.s. entreprenad eller motsvarande. Kommunens ansvar som huvudman avser att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt, i enlighet med den lokala folkviljan. I denna avhandling avser därmed begreppet huvudman ett juridiskt ansvarsförhållande.

Inom den juridiska personen kommunen finns således en stor frihet att agera efter de behov som anses föreligga. I denna avhandling används begreppet huvudmannaskap i en operativ innebörd och avser *hur huvudmannens ansvar inom en enskild kommunal försörjning organiserats*, d.v.s. hur ansvar och aktiviteter fördelats på aktörer inom kommunen. De aktörer som inom kommunen svarar för utformning av en försörjning och att den operativt utförs konstituerar därmed ett huvudmannaskap för försörjningen. Således kan det för varje kommunal försörjning talas om ett huvudmannaskap som representerar hur den juridiska personen kommunen agerar. Huvudmannaskap är således ett aktivt begrepp som förknippas med viljeyttringar och kapacitet och intention att initiera handlingar. Att hantera omgivningen förändringstryck förefaller därmed vara en fråga för det kommunala huvudmannaskapet som kan initiera handlingar för att justera utbudet i förhållande till upplevda behov i samhället.

5.5 Kommunala huvudmannastrategier – en referensram

5.5.1 Tre olika logiker

Den juridiska utflykten ovan indikerar att det kommunala huvudmannaskapet inte är kontextuellt bestämt i kommunen. Utgångspunkten är dock att den politiska församlingen ytterst svarar för att kommunen som huvudman lever upp till sina åtaganden. Den normativa önskan om demokrati och förekomsten av politiska mål i verksamheten implicerar att det finns en politisk logik att beakta. De politiska aktörerna har att formulera målsättningar och riktlinjer för verksamheten och besluta om hur den ska utformas. För att göra

den politiska arenan operativ och produktionsduglig finns två alternativa metoder att tillgå, hierarki eller marknad. Det första alternativet är att koppla ihop den politiska arenan med förvaltningen. Till denna kan produktionskapacitet i form av professionell personal och kapital kopplas för att implementera politiska beslut. Det andra alternativet bygger på att kommunen via marknaden köper tjänster eller produktionskapacitet från externa kommersiella leverantörer. När den juridiska personen kommunen ska motsvara ansvaret som huvudman förekommer således tre aktörer från tre olika arenor, nämligen politik, profession och kommersiella marknader.

Utifrån uppdelningen mellan avsedd och framväxande strategi (Mintzberg, 1987; Mintzberg et al, 1998) kommer i denna avhandling den strategi som huvudmannaskapet initierar att betraktas som realiserad strategi. Huvudmannaskapet kan det emellertid även välja att anlita externa entreprenörer för att svara för kommunal produktion. Därför betraktas den faktiska (realiserade) huvudmannastrategin inte enbart som ett resultat av politikers och tjänstemäns handlande utan även externa entreprenörers agerande kommer att påverka utfallet. Huvudmannastrategin, i meningen utfallet, kommer därmed att vara ett resultat av ett samspel mellan politiker, tjänstemän och i förekommande fall externa entreprenörer. Nedan argumenteras därför för att huvudmannastrategin utgör resultatet av tre olika, men samverkande, aktörslogiker som är involverade i att operationalisera den kommunala huvudmannens ansvar.

5.5.2 Den politiska logiken

Den politiska logiken i huvudmannaskapet definieras i termer av politik och har sin huvudsakliga arena i konkurrensen med andra aktörers politiska målsättningar. De politiska aktörerna medverkar i ett huvudmannaskap utifrån politiska bevekelsegrunder vilka utgör utgångspunkt för vilka uppfattningar som finns om hur den aktuella försörjningen bör förhålla sig till omgivningen. Detta påverkar också vilka handlingar som initieras. Den huvudmannastrategi man söker medverka till syftar således till att stärka möjligheterna att nå politiska mål av varierande slag och formulerade på olika sätt (Rothstein, 1994). Lewin (1984/1992) pekar på ett antal olika målsättningar som påverkar utformning och val av politisk strategi. Till exempel kan politiska företrädare försöka maximera erhållna röster, realisera de ideologiska målen, realisera några mål på bekostnad av andra, eller helt enkelt arbeta för att

förhindra att andras ideologi realiseras. Alla utgör de emellertid politiska målsättningar som kan påverka beslutsfattande i ett specifikt sammanhang. I en enskild situation beror däremot politiska prioriteringar i hög grad av hur varje aktör värderar situationen och hur de andra agerar.

När en enskild aktör inte kan uppnå alla sina mål är det nödvändigt att prioritera och detta sker i interaktion med andra aktörer i motsvarande situation. Denna interaktion kan ske på två principiellt olika sätt, dels via kompromisser, dels via kohandel (Lewin, 1984/1992). Kompromisser innebär att parterna gör vissa avsteg från sina respektive preferenser för att finna en gemensam nämnare. I princip avser en kompromiss enbart en fråga i vilken parterna går halva vägen var för att mötas i en lösning som rimligt rimmar med båda parters målsättningar. Kohandel å andra sidan omfattar alltid minst två olika frågor och innebär att parterna ”byter” med varandra. Genom att göra avsteg från sin preferensordning i en inte så betydelsefull fråga erhåller man som motprestation motsvarande avsteg från medspelaren i en annan fråga. Dessa metoder resulterar således i att kollektiva beslut verkligen kommer att kunna fattas trots aktörernas principiellt olika uppfattningar. Genom att olika sakfrågor blandas, både med varandra och över tiden, förefaller slutresultatet inte sällan orimligt vid jämförelse med de skillnader som rått inledningsvis i processen. Därför är det snarare regel än undantag att det uppstår lösningar som har majoritetens stöd men som inte överensstämmer med någon enskild aktörs preferensordning, d.v.s. att ”politikerna av beslutssituationens inre logik ofta medverkar till *andra* [kursivering i original] beslut än de önskade sig” (Lewin, 1996). Även om aktörerna agerande rationellt utan att göra avsteg från sina initiala uppfattningar skulle motsvarande situation uppstå. Till följd av den s.k. röstningsparadoxen kommer enskilda aktörers konsistenta preferensordningar att ge upphov till inkonsistenta beslut totalt sett, i ett kollektivt beslutsfattande (Lewin, 1984/1992).

Så länge det finns politiska skiljelinjer och ingen tydlig majoritet kommer det alltid att finnas behov av att söka koalitioner för att uppnå beslut. Koalitioner kan emellertid variera i formulering och inriktning. Hur tydlig den beslutande majoriteten varit avspeglas i graden av konkretisering i besluten. En stark och drivande majoritet kan offensivt driva sina frågor och ge tydliga uppdrag åt andra aktörer. Råder mångtydiga och konflikterande uppfattningar kommer målformuleringen från den politiska arenan att vara vag och lämna stort utrymme för aktörer senare i policyprocessen (Lundquist,

1992). Ett oklart majoritetsförhållande tenderar därför att resultera i mer vaga målformuleringar, eftersom man inte når något beslut alls annars. Ytterligare en komplicerande faktor gäller den offentliga sektorns inslag av transitiva målsättningar som gör påverkan och uppföljning komplicerat. Konkreta interna målsättningar kan därmed blandas med, följa av, eller bytas mot effektmål i omgivningen som t.ex. att kommunens parker ska bidra till förståelse för det ekologiska samspelet.

Det demokratiska förfarandet i olika frågor är väl reglerat i lag avseende nödvändiga förhållanden och procedurer samt vad dessa kräver från olika aktörer. Givet idéerna kring demokratin kan innehållet i politiken däremot aldrig formellt regleras. Den praktiska konsekvensen av detta är att politiska instanser givits ett juridiskt mandat att fatta beslut så länge tillämpliga procedurkrav, t.ex. beslutsordningar, respekteras. Som helhet baseras detta koncept på en föreställning om att procedurerna främjar demokrativärdena. De avvägningar som politiken genererar antas spegla politiska majoritetsförhållanden och ytterst den lokala folkviljan.

Även implementeringen av de politiska besluten är förenat med formella regler kring former och procedurer. Operativt innebär detta att alla aktiviteter måste bedrivas med allmänhetens fulla insyn. I princip är all information tillgänglig för vem som så önskar, oavsett om en enskild individ berörs eller ej. Det finns även normativa procedurer som avgör former för hur beslut skall fattas och vilka kriterier som är och inte är betydelsefulla. Till exempel måste vissa beslut underställas fullmäktige vars uppfattning enligt kommunallagen kan besväras av medborgarna. Vidare får inte ”ovidkommande hänsyn” tas vid t.ex. upphandling och rekrytering. Lundquist (1992) pekar på demokratidoktrinernas betoning av formella procedurer för att säkerställa att genomförande sker enligt acceptabla villkor. Senare reviderar Lundquist (1998) detta något när han konstaterar att det även finns ett ansvar gentemot omgivningen hos den som tillämpar regler. Ytterst är emellertid alltid målsättningen att respektera folkviljan.

På samma sätt tillskriver också reglerna att alla avnämare har rätt till lika behandling. Oavsett person ska politiskt beslutade kriterier avgöra vilka individer som har rätt till vilken konsumtion (likställighetsprincipen). Av samma skäl är det nödvändigt med förutsägbarhet kring regler och deras tillämpning samt insyn i de offentliga handlingar som företas. Offentlighetsprincipen kan dock förväntas ha viss hämmande effekt på individers

benägenhet att experimentera och söka innovationer. Ställd inför risken att misslyckas i offentlighetens ljus väljer den enskilde aktören, (främst tjänstemannen) istället att riskminimera och agera enligt etablerande och fastslagna rutiner. Därmed blir det svårt att etablera ett innovativt klimat kring verksamheten. Lerner & Wanant (1992) pekar på att generell offentlig insyn kan ha en hämmande inverkan på incitamenten att driva fram innovationer och utveckling då det alltid är säkrare att agera som förut.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den politiska logiken betonar demokrativärden och lyfter fram förekomsten av ideologiska uppfattningar i verksamheten. *För politiska aktörer antas huvudmannastrategin syfta till att realisera politiska mål vars objekt vanligen primärt befinner sig utanför kommunens organisation* (transitiva mål). Då ingen aktör ensamt har mandat att agera uppstår behov av att söka koalitioner med andra aktörer vilket ger upphov till komplexa situationer där enskilda aktörers prioriteringar jämkas samman. Primärt är målsättningarna föremål för koalitioner vilket innebär att de operativa konsekvenserna av beslut i den politiska arenan kan upplevas som otydliga. Denna process kan resultera i till synes märkliga utfall där det konkreta resultatet i en fråga kan vara väsentligt skild från de enskilda aktörernas initialt uttalade preferenser.

5.5.3 En professionell logik

För att göra en politisk arena exekutiv har den tillgång till förvaltningen som förväntas agera opolitiskt och vara följsam gentemot politisk styrning. Till förvaltningen kan de resurser som anses nödvändiga kopplas. I många fall är dessa resurser dessutom specifika för en enskild verksamhet. I takt med att de kommunala verksamheterna expanderat har också graden av specialisering ökat vilket krävt kunskap inom olika, t.ex. tekniska, fackområden (Hansson & Blomqvist, 1993). Fackkunskapens roll och uppgift är att svara för den operativa implementeringen av de övergripande prioriteringar som beslutas inom politiken (jfr Bertilsson, 1990). Omvänt gäller att professionens bedömningar fordras som underlag inför aktiviteter på den politiska arenan. Således finns en ömsesidighet då professionen är beroende av ett mandat för att agera i icke-triviala frågor. Samtidigt besitter professionerna en betydande självständighet genom system av professionell kunskapsutveckling kring t.ex. teknik och metoder.

För att kunna tala om en professionell logik behöver begreppet profession definieras. Det finns en mängd olika kriterier för att definiera och beskriva en profession. I en karateristik av begreppet lyfter Winroth (1999) fram professionens möjligheter till självständighet. Framför allt betonar hon två aspekter, nämligen diskretion och kontroll. Diskretion har åtminstone två betydelsefulla innebörder i sammanhanget. Dels är det en fråga om att professionens företrädare är fria att göra bedömningar i sin helhet (utan att de styckas upp eller beror av andra aktörer). Dels handlar diskretion om att underordna sig en professionell bedömning, något som är legitimt eftersom den professionelle antas ha en särskild och betydelsefull kunskap. Vad gäller professionens kontroll handlar detta om att nya aktörer socialiseras in genom att lära sig ett problemområde och att hantera relevant fackkunskap i sitt sammanhang. Scott (1995:95) utvecklar resonemanget och konstaterar att ”the professions rule by controlling belief systems. Their primary weapons are ideas.” Professionen sägs utveckla egna normer och värderingar kring vad som är acceptabelt och önskvärt, d.v.s. en form av självkontroll (Winroth, 1999). Utrymmet för professionella företrädares självständiga agerande är betydelsefullt, dels inomprofessionellt, dels professionens förhållande till andra aktörer/system. Professionens relation till andra aktörer diskuteras även av Beckman (1990) som anser att aktiviteternas organisation är centralt i en konceptualisering av professionalisering. I en översikt konstaterar han att professionellt arbete (som en kategori av fyra) kännetecknas av en hög grad av autonomi i utförandet samt att det erfordras en avsevärd skolning, formell eller erfarenhetsbaserad, för att kunna utföra uppgifterna. Beckman pekar också på att expertisens roll, dess auktoritet, i förhållande till andra aktörer är betydelsefull. Professioner representerar socialt accepterad expertis, antingen den är formellt reglerad eller ej. Utifrån detta definierar (Beckman, 1990:126) auktoritet som ”... that property of instructions – for action, belief, valuation and being – given by individuals, organizations or by systems of rules …to other individuals, which explains why the latter voluntarily comply with these instructions.”

Utifrån denna definition konstateras att det finns olika sätt att beskriva grunderna för auktoritet. Professionell auktoritet baseras uteslutande på målbaserade syften, d.v.s. att en profession erhåller sin ställning i förhållande till uppgiften de har att lösa i samhället. Däremot är det inte lika entydigt huruvida auktoriteten är knuten till en enskild individ eller till en formell institution som individen representerar och Beckman talar istället om ”borderline authority”. Att ge någon en institutionell tillhörighet innebär institutionell

auktoritet. Samtidigt hade denne person inte kunnat erhålla den formella positionen utan de individuella egenskaper som eftersöks. Att befinna sig i detta gränsland har ibland beskrivits som ett tvåfrontskrig. Det gäller att bevara sin auktoritet gentemot grannarna i den institutionella byråkratiska hierarkin och samtidigt kunna bemöta den ”fria” individuellt organiserade expertisen utan motsvarande formella (ibland reglerade) hänsyn att ta. Ett exempel utgörs av läkare som dels agerar i den formella sjukhushierarkin, dels bemöter icke-auktoriserade ”kvacksalvare”. Inom ramen för den tekniska försörjningen, avhandlingens empiriska kontext, kanske det snarare kan finnas anledning att tala om ett trefrontskrig. Professionen har inte bara att bemöta uttalat tekniska ”synpunkter” utan måste även agera i andra avseenden. Dels finns det behov av att relatera politiska uppfattningar i förhållande till professionens villkor, dels finns en mängd privata entreprenörer som utifrån kommersiella utgångspunkter erbjuder sina tjänster inom kommunens tekniska försörjning.

Svårigheten att hitta lämpliga definitioner för en profession är en indikation på att fenomenet i sig är fragmenterat. Winroth (1999) summerar och skiljer på tre olika typer av professioner. Klassiska professioner (t.ex. läkare och advokater med statlig legitimitet), organisatoriska professioner (t.ex. tekniker och managers) och entreprenörsprofessioner (t.ex. konsulter och finansmäklare). De båda senare representerar nya varianter av professioner som inte legitimeras av staten utan uppskattas som experter, vilket ger ett inflytande hos avnämarna. Vad gäller den tekniska försörjningen utgör aktörerna (t.ex. tekniska chefer eller funktionschefer) snarast representanter av kategorin organisatoriska professioner. De saknar legal/statlig sanktionering och har kopplats till organisationen primärt på grund av teknisk kunskap och förmåga att hantera ett helhetsansvar. Utifrån en sådan position kan det vara svårt att bedriva flerfrontskrig, oavsett vilka eller hur många fronter det gäller.

Brante (1990) pekar på att professioner idag blir allt mer intimt förbundna med andra system, t.ex. politiska, och Bertilsson (1990) intresserar sig särskilt för de politiska aspekterna. Hon tar utgångspunkt i hur den moderna välfärdstaten fungerar och vilken roll som professionerna och deras företrädare har. Utgångspunkten är att professionernas roll varierar beroende på vilken typ av samhälle, utifrån idealtyper, de verkar i. I det klassiska liberala samhället har individerna s.k. negativa rättigheter, d.v.s. individen är garanterad att slippa statlig (offentlig) intervention i sina förehavanden. De rättigheter som finns är juridiskt reglerade och professionernas uppgift är att

reproducera och vidmakthålla dessa rättigheter. Eller som Anatole France säger: ”de ger samma rätt, både till rika och fattiga, att söka skydd under stadens broar” (Bertilsson, 1990:116). I det klassiska liberala samhället förväntades de negativa rättigheterna garantera individuell frihet. De professionella kommer av frivillighet att erbjuda sina tjänster på en marknad till de individer som är villiga att lämna motprestation och individer fyller sina behov genom att agera på marknaden. Det moderna välfärdssamhället fungerar emellertid fundamentalt annorlunda. Inom ramen för detta är det yttersta syftet bakom formella rättigheter istället att materialisera en minsta garanterad levnadsstandard. En mängd garanterade tjänster som pension, barnomsorg och konsumenträttigheter har tillkommit. Marknaden är delvis satt ur spel till förmån för juridisk reglering då välfärdsamhället genom lagstiftning strävar efter att göra tjänsterna tillgängliga för alla. Lagstiftningen är av kompensatorisk karaktär, d.v.s. ger positiva rättigheter i meningen att intervenera i medborgarnas förehavanden och göra omfördelningar i syfte att restituera levnadsvillkoren för de sämst lottade. Enligt Bertilsson (1990: 117f) ges därmed professionerna en annan roll.

> As administrators of welfare legislation, professional experts become the mediators between the state and the citizens. … The welfare state is directly dependent on the competencies of various professionals to administer its wide extension of rights. It is important for the credibility of a modern welfare policy to have access to professional expertise both in issuing and executing rights. … In the welfare type of society professional practices are intimately woven into the political warp, and there is a ’politicization’ of the professions, at the same time as political practice is being ’professionalized’.

Välfärdsstatens rättigheter riktar sig direkt till invånarna så länge de fyller de lagstiftade kraven på t.ex. handikapp, arbetslöshet eller sjukdom. Vem som är berättigad eller inte avgörs av professionens företrädare. Andra rättigheter är svårare att hantera juridiskt, t.ex. ren luft och god hälsa, vilket gör beroendet av expertis och professionella bedömningar påtagligt. Politik och profession blir intimt förknippade och ömsesidigt beroende av varandra, vilket kräver ny insikt och förståelse, både från forskning och praktik. Även Brante (1990) har noterat detta och är beredd att gå ytterligare ett steg genom att karakterisera politiken som ett femte typfall av professioner, utöver de klassiska professionerna.[37] Den statliga professionen har fått ett

[37] Enligt Brante (1990) finns fyra klassiska professioner: fria, akademiska, kapitalistiska och statliga.

ökat utrymme på bekostnad av den kapitalistiska som ett resultat av samhällsutvecklingen. Den offentliga sektorns etablering har inneburit att många uppgifter avproduktifierats till förmån för icke-marknadsmässiga fördelningsprinciper. Denna utveckling har resulterat i en ny form av rationalitet inom professioner som är beroende av offentlig sektor. Exempel finns på att enskilda yrkesgrupper (t.ex. lärare) utvecklat politiska intressen vad gäller sektorns uppgifter och uppbyggnad.

För att sammanfatta den professionella logiken så här långt kan några konstateranden göras. Att entydigt definiera professioner och forskningsmässigt fånga de professionella aktörerna är ingen enkel uppgift. Däremot indikerar forskningen att det finns en professionell logik och att denna synes ha betydelse. Dessutom förefaller professionens roll och uppgift att variera något beroende på vilken interaktion som finns med omgivningen, både vad gäller politiska och kommersiella aktörer. I demokratiteorin stipuleras att tjänstemännen verkställer och här har konstaterats att professionen utgör exekutiv åt politiken (Bertilsson, 1990). Vidare indikeras också att professionens grunder för auktoritet samt dess gränser kan variera (Beckman, 1990). Vad gäller formella procedurregler som t.ex. likställighet eller offentlighet får detta anses vara för professionen oönskade villkor då det inskränker på handlingsfrihet och autonomi. Samtidigt finns det inget i den professionella logiken som strider mot t.ex. offentlighet. Förutom att det kan vara besvärande att bli recenserad offentligt, finns t.ex. inget i den professionella logiken som gör det oacceptabelt med offentlig insyn.[38] Målsättningen inom professionen får anses vara att stärka verksamheten och dess omfattning, t.ex. teknik och metoder, så att produkt och produktion utvecklas. Beroendet till de andra arenorna utgör avgörande begränsningar avseende vilka handlingsmöjligheter som står till buds. Ett sådant exempel gäller relationen till avnämarna som definieras och erhåller sin prioritering inom andra arenor. För professionen ligger en kritisk uppgift i att givet direktiven prioritera och selektera bland avnämarna. Professionen har således att operativt bereda och implementera en verksamhet i enlighet med folkviljan (svara mot politisk styrning) givet professionella bedömningar och förutsättningar. I förhållande till omgivningen är möjligheterna att initiera strategisk handling avhängigt det mandat man ges eller tar, dels i relationen till andra arenor, dels i relationen till andra professionella aktörer (Beckman, 1990).

[38] I detta bortser jag från ett eventuellt intresse av att dölja brottsliga handlingar.

5.5.4 En kommersiell logik

Den politiska arenan i kommunen kan komplettera förvaltningen som exekutiv med köp av resurser och tjänster från externa leverantörer. Aktörer på en marknad agerar under civilrättsliga vilkor där köpare och säljare i konkurrens kan välja att göra utbyten genom frivilliga överenskommelser. I termer av Lundquist (1998) antas marknadsaktörerna enbart kännetecknas av rationalitetsvärden. Långsiktig framgång operationaliseras i form av avkastning i förhållande till risk varför detta antas vara huvudsaklig grund vid prioriteringar och beslut om verksamhetsinriktning (Barney, 1991; Porter, 1991). En kommersiell leverantörer agerar på frivillig basis i relationen med kommunen som ansvarar för att demokrativärdena kring aktiviteterna tillgodoses. Om särskilda hänsyn eller procedurer efterfrågas är detta en fråga för kommunen att efterfråga, och för entreprenören att prissätta och riskbedöma (jfr public choice).

Likt politiska aktörer tvingas även kommersiella aktörer göra avvägningar och prioritera, fast utifrån en logik om avkastning och kapitalets alternativa användningsområden. Marknadens aktörer antas agera under konkurrens, dels om avsättning för produkterna, dels om kapital och andra resurser. Organisationens framgång är beroende av prestationerna hos andra organisationer (konkurrenter) och nyckel till framgång är konkurrenskraft, d.v.s. relativa fördelar. Det ekonomiska utbytet är centralgestalt då detta antas vara aktörernas grundläggande drivkraft. I varje situation är det därför kritiskt att koncentrera kring de aktiviteter och resurser som ger mest utdelning. Vidare finns även en tidsdimension. Då avkastningen kan variera över tiden är en kritisk fråga hur långsiktig avkastning kan maximeras, d.v.s. en avvägning mellan att agera på kort och lång sikt. Avseende målfunktionen finns två centrala skillnader mellan en kommersiell och en politisk organisation. Som civilrättslig aktör kan en kommersiell aktör fokusera enbart på rationalitetsvärden och bortse från demokratiaspekterna, vilket minskar komplexiteten kring vad som ska uppnås. Dessutom kännetecknas kommersiella organisationer i liten utsträckning av reflexiva mål (Bozeman, 1987) vilket gör formulering och uppföljning tydligare associerat till den egna organisationens förhållanden. Den kommersiella aktören agerar därmed under mer entydiga förhållanden. Avkastning som mått är internt konsistent, generellt applicerbart oavsett bransch och kan dessutom antas vara konstant över tiden.

I ledande funktioner inom ett kommersiellt system finns också utrymme och behov av koalitioner och kompromisser, även om skepnaden är annorlunda. Koalitioner i den kommersiella sfären avser i allt väsentligt inte målfunktionen. Givet konsensus om ett universellt formulerat vinstmål återstår att skapa koalitioner kring val av instrument i verksamheten. Då koalitionen avser just vägval finns förutsättningar att ge tydliga angivelser om prioriteringar från den beslutande arenan. Kapital och avkastning är drivande kraft bakom de koalitioner som uppstår när olika aktörer, individer eller organisationer, agerar. Grundantagandet är att alla agerar på samma marknad och inom denna söker maximera sin avkastning och i vissa situationer bedöms det fördelaktigt att justera sin ställning på denna marknad, t.ex. genom en koalition. Genom ett förändrat inflytande, i termer av marknadsandelar (Porter, 1980) eller som marknadsmakt (Brunsson & Hägg, 1992), förväntar aktörerna en högre avkastning. I den politiska sfären kan koalitionen avse både målformulering och dess implementering vilket riskerar att resultera i vaga operativa instruktioner kring vad som är prioriterat vid implementering.

På en marknad är aktörernas rättigheter och skyldigheter gentemot varandra reglerade. Däremot råder det inom respektive organisation frihet att agera efter egna kriterier. Det står var och en fritt att utforma sina egna aktiviteter och välja resurser så länge åtaganden gentemot andra aktörer hanteras. Mandatet att agera baseras på frivillighet inom ramen för de gränser som den politiska sfären formulerat i lag. Dessutom finns enbart vissa reglerade skyldigheter att i efterhand redovisa information och underlag om verksamheten, t.ex. kring redovisning och beskattning. I merparten av fallen kan aktören själv välja vilken grad av offentlig insyn som är önskvärd. I motsvarande grad kan aktörerna också kategorisera sina avnämare och välja vilka kunder som är prioriterade och betydelsefulla, utifrån t.ex. betalningsvilja eller geografisk lokalisering. Att interagera med andra aktörer följer logiken om prioritet varför betalningsförmåga/vilja är den viktigaste grunden för mandat och möjligheter att agera.

Sammanfattningsvis kan konstateras att kommunen tillförs kommersiella värderingar kring sina aktiviteter genom att vända sig till kommersiella aktörer. Därav följer också att det inom den kommunala huvudmannens område kommer att förekomma en kommersiell logik vid beslut och handlingar. Enligt kommersiell logik strävar aktörerna efter att maximera det ekonomiska utbytet på lång sikt. Koalitioner och kompromisser kan förekomma men inte kring målfunktionen utan kring vilka medel som är lämpliga att

använda sig av för att nå målen. Frivillighet är fundamentalt och varje aktör väljer enskilt på vilka villkor och med vem det är intressant att interagera.

5.5.5 Huvudmannastrategi – en balansakt

Framställningen visar att tre olika aktörskategorier agerar inom en kommunal försörjning. Aktörer i respektive kategori agerar utifrån sin målfunktion och de värden som är centrala inom denna (Lundquist, 1998). Följaktligen kommer handlingar inom den kommunala huvudmannastrategin att utgöra en sammansättning av tre olika logiska system; ett politiskt, ett kommersiellt och ett professionellt. Ingen av aktörerna har ensamt ansvar för verksamhetens långsiktiga utveckling eller inriktning utan detta ansvar befinner sig i ett ingenmansland (Berg & Jonsson, 1991) mellan olika aktörer och deras respektive ambitioner. Samtidigt har alla tre, beroende på den specifika situationen, mer eller mindre uttalade intressen i verksamheten. Ingen av aktörerna kan agera på egen hand utan det finns ömsesidiga beroenden som avgör det samlade utfallet. För att en uppfattning om verksamhetens inriktning ska få effekt måste den vinna acceptans inom flera normsystem, antingen genom samförstånd eller genom användande av formell eller informell auktoritet. Utveckling av strategi kan således antingen initieras genom att de tre aktörskategorierna agerar samfällt eller genom att någon tillåts dominera. De beslut och åtgärder som initieras kan betraktas som en sammansättning av uppgifter och roller i tre logiker.

Sammantaget förväntas dessa tre aktörslogiker motsvara anspråk på demokrati, effektivitet och professionella bedömningar. Beroende på den enskilda situationen kan denna sammansättning vara olika konstituerad och därmed i hög utsträckning variera till form och utseende. Gemensamt är dock att aktörerna förväntas bidra till att kommunen kan tillfredsställa kraven från omgivningen på en adekvat försörjning som motsvarar behoven på ett kostnadseffektivt sätt. För att ge ett innehåll i de tre logikerna har ett antal karakteriserande egenskaper valts ut, främst utifrån observerade skillnader mellan teori om strategi och förvaltning. De tre första (logik i värdesystemet, strategins syfte samt mandat att agera) härstammar från jämförelsen av strategi och förvaltningsforskning i kapitel fyra. De tre senare (öppenhet i processen, processens villkor samt verksamhetens avnämare) härstammar från Lundquists (1994, 1998) separering mellan demokrativärden och rationalitetsvärden (5.2.2). Relevansen av de karakteristiska egenskaperna torde också bekräftas

i framställningen i 5.3. Utifrån presentationen i 5.5.2–5.5.4 kan innehållet i de tre logikerna och karakteristika sammanfattas i tabell 5.1.

Tabell 5.1 Karakteristik av huvudmannastrategins tre logiker

	Politisk logik	**Kommersiell logik**	**Professionell logik**
Logik i värdesystemet	Politiskt system – politisk effektivitet	Kommersiellt system – kommersiell effektivitet	Professionellt system – professionell effektivitet
Strategins yttersta syfte	Strategi för att nå politiska mål	Strategi för att nå kommersiella mål	Strategi för att nå professionella mål
Mandat att agera	Formellt mandat att agera – efter regler	Ekonomiskt mandat att agera – efter ägarandel	Kollegial professionell värdering av mandat
Öppenhet i processen	Öppenhet och kontinuerlig insyn är regel	Öppenhet och kontinuerlig insyn om lönsamt	Öppenhet och kontinuerlig insyn är acceptabelt
Processens villkor	Formella regler styr val av aktiviteter och resurser	Valfri selektion vid val av aktiviteter och resurser	Professionens uppfattning vid val av aktiviteter och resurser
Verksamhetens avnämare	Alla avnämare behandlas lika	Avnämare (kunder) prioriteras efter lönsamhet	Avnämare får vad som är möjligt givet restriktionerna

Efter att ha presenterat en tydlig kategorisering kan det vara på sin plats att särskilt notera att den till synes tydliga åtskillnad som gjorts tidigare i framställningen framför allt är analytisk. I sina empiriska framträdelseformer råder emellertid inte samma tydliga separation. Vidare förekommer det också att aktörerna lånar mellan logikerna. Under senare år när det ekonomiska utrymmet har varit knappt har den politiska arenan (och även den professionella i viss utsträckning) använt kommersiella argument och metoder vid prioriteringar i politiska ställningstaganden.[39] Vidare är de inte heller uteslutande i meningen att en aktör bortser från andra logiker. En tjänsteman kan vara fritidspolitiker på samma sätt som att det finns företrädare för professionen hos de kommersiella entreprenörerna. Därmed är dessa aktörslogiker att betrakta som idealtyper representerande olika förutsättningar.

[39] Ett sådant exempel är Helsingborgs stad som avgjorde nivån på resurstilldelningen till olika vårdhem beroende på hur deras prestationer uppfattades (Lind & Hellström, 1996).

Således finns det inget entydigt centrum för hur huvudmannastrategin operationaliseras och fylls med ett innehåll. Istället formas den gemensamt i samspel mellan de tre aktörskategorier som kännetecknas av olika rationalitet. Beroende på vilken rationalitet som utgör utgångspunkt kommer olika aktörskategorier och målfunktioner att vara i centrum. Utifrån en processdefinition av strategi kommer huvudmannaskapats strategi därmed att formas som ett mönster av handlingar. Varje aktör kännetecknas av en rationalitet och beroende på vilken som dominerar i en enskild situation kommer detta att påverka vilka handlingar som initieras. Strategin inom ett kommunalt huvudmannaskap kan därför kännetecknas vid en balansgång. Beroende på den specifika situationen krävs att det sammantaget kan bildas en dominerande rationalitet (Pettigrew, 1987) som kan prägla handlingarna och därmed strategin.

När det inte finns något samförstånd och ingen rationalitet dominerar uppstår en problematisk situation. Operativt sett kan många aktiviteter på kort sikt utföras helt oberoende av varandra, d.v.s. varje logik kan föra sin egen tillvaro på egna villkor. Inför varje större beslut uppstår därmed ett spel där parterna tvingas presentera en lösning i det enskilda fallet. Risken finns att den strategiska utvecklingen inom en enskild teknisk försörjning därmed drabbas av cykliska majoriteter (Lewin, 1984/92). Varje beslut fattas oberoende av tidigare beslut och beroende av tillfälliga koalitioner/överenskommelser beroende på vilka maktförhållanden som för tillfället råder. Med varierande maktförhållanden kommer därmed också fokus i verksamheten att variera. Därmed riskerar den strategiska ledningen inom en enskild försörjning att bli otydlig eller obefintlig, d.v.s. det kommer inte att bildas något meningsfullt mönster i de handlingar som initieras.

Kapitel 6

Konkurrensutsättning av kommunalteknisk försörjning

6.1 Introduktion

I detta kapitel presenteras tre olika fall av konkurrensutsättning. I vart och ett presenteras en kommun som medvetet valt att vända sig till externa leverantörer som alternativ till produktionsresurser i egen regi. I samtliga fall har upphandling av driftsverksamhet gjorts. Varje beskrivning baseras på tre delar. Först följer en summarisk beskrivning av aktörer och händelseförlopp. Beskrivningarna är kortfattade och förhållandevis tekniska kring fakta om händelser och kronologi. Därefter följer två mer reflekterande avsnitt där framställningen fokuseras kring effekterna i respektive process. Först presenteras ekonomiska konsekvenser och sedan följer andra, mer kvalitativt orienterade, observationer för att ge innehåll åt observerade effekter. I framställningen har två aspekter fokuserats. Den första berör fördelar och potential som aktörerna identifierat och associerat med upphandlingsförfarandet. En annan aspekt berör hur respektive aktör valt att tillämpa strategin, d.v.s. gjorda val och hur processen har drivits. Fallen utgörs av två mindre kommuner som gjort upphandlingar av hela verksamhetsgrenar i ett paket. Först ut är Vaxholm (6.2) som följs av Vallentuna (6.3). Avslutningsvis presenteras Stockholms stads upphandling av transport av hushållsavfall inom det kommunala bolaget SKAFAB (6.4).

6.2 Vaxholms kommun[40]

6.2.1 Först ut i landet

När Vaxholms kommun återbildades[41] 1983 återtog den nybildade kommunen ansvaret för all kommunal service. Från politiskt håll ifrågasattes det riktiga i att bygga upp en ny egen kommunal förvaltning. Inom den tekniska försörjningen valde politikerna därför att endast etablera en mindre arbetsstyrka, sammanlagt nio personer, med ansvar för drift och underhåll. Vid arbetsuppgifter som låg utanför denna relativt begränsade kapacitet kompletterades sedan med inköp från externa entreprenörer. Under 1986 ökade intresset för möjligheterna att gå ytterligare ett steg och anlita externa entreprenörer för även inom drift och underhåll. En anlitad konsult identifierade ca 15 företag som kunde vara aktuella för att driva kommunalteknisk försörjning inom ramen för någon form av entreprenad. Ambitionen var att spara pengar samtidigt som försöket också kunde ge möjligheter att utvärdera verksamheten och dess förutsättningar. Utifrån politiska motiv sågs gärna att kommunen i mindre utsträckning förlitade sig på egen regi och i ökad omfattning på externa leverantörer. Vidare ansågs det viktigt att skaffa erfarenheter om på vilket sätt entreprenörers tjänster kan nyttjas. Teknikverksamheterna ansågs väl lämpade eftersom entreprenadutnyttjandet var jämförelsevis högt. För den borgerliga majoriteten var det dessutom ett politiskt mål att minska den offentliga sektorn och detta kunde vara ett steg på vägen. Dock fanns politisk konsensus om att privatisering inte var något mål i sig utan endast var aktuellt om det gav sänkta kostnader.

Med inhyrd hjälp påbörjades en inventering kring vilka aktiviteter och åtaganden som skulle ingå. När kommunen 1987 gick ut med en anbudsinfordran avseende drift och underhåll av park, gata, fritidsverksamhet och va, var man först i landet att prova entreprenadformen. Prisuppgifter begärdes för, dels varje enskild delverksamhet separat, dels delar i ett enda kontrakt. Ambitionen var att få en översikt över leverantörsutbudet och anbudsinfordran gjordes så öppen som möjligt för att möjliggöra flexibilitet. Kommunen

---

40 För en mer utförlig redogörelse se Mattisson (1995).

41 I den senaste kommunsammanslagningen slogs dåvarande Vaxholm samman med grannkommunen Österåker. Lokalt fanns ett stort motstånd mot beslutet och genom en aktiv opinionsbildning upplöstes sammanslagningen i årskiftet 1982/1983.

som beställare ville fritt kunna kombinera, dels mellan olika entreprenörer och delverksamheter, dels eventuellt behålla något i egen regi.

Sju företag lämnade in anbud. Prisskillnaderna var stora och endast ett par ansågs seriösa och t.ex. låg två större anläggningsföretag så högt att det tolkades som ointresse. Endast budet från Ragn-Sells erbjöd något egentligt prismässigt alternativ till fortsatt drift i egen regi. Därmed skrevs kontrakt på tre år med ensidig option för kommunen att förlänga i ytterligare två år. Ragn-Sells gavs utföraransvar för park, fritid, gata och va från och med 1 januari 1988. I kontraktet garanterade entreprenören att tillhandahålla minst samma kvalitetsnivå som tidigare kommunens egen produktionsorganisation hade gjort. Avtalet innehöll också en incitamentsklausul som gav parterna vardera hälften av eventuella besparingar till följd av rationaliseringsvinster initierade av Ragn-Sells. Kommunens tekniska personal erbjöds alla anställning hos entreprenören vid övertagandet. Sju av nio kommunalarbetare accepterade tjänstledighet från kommunen för att arbeta på prov inom entreprenaden men senare sade samtliga upp sig från kommunen.

När de tre åren närmade sig slutet initierade beställarna en utvärdering för att bedöma om kommunen skulle utnyttja optionen på förlängning. Ekonomiskt konstaterades att kalkylen höll och att kommunens kostnader hade minskat. Inom kommunen noterades att Ragn-Sells erbjöd en förbättrad kostnadsredovisning från de olika delaktiviteterna, även om det funnits initiala problem. En jämförelse av produktiviteten mellan kommunens tidigare verksamhet och entreprenörens, indikerade att antalet nedlagda manmånader i verksamheten minskat efter bytet, d.v.s. de totala kostnaderna hade minskat. I övrigt konstaterades att verksamheten skötts utan allvarligare anmärkningar och att klagomålen inte ökat under perioden trots att vissa åtgärder genomförts först efter påstötningar från kommunen. Sammantaget bedömdes helhetsintrycket som ”bra”. Därav följde att kommunen valde att utnyttja sin option. Avtalet med Ragn-Sells förlängdes ytterligare två år utan att någon övrig förfrågan bland andra aktörer på marknaden.

Inför 1993 – dags för en helt ny upphandling?

I samband med att kontraktet nådde sin utgång ansågs det inom kommunen vara dags för en ny upphandling och det grundläggande angreppssättet var det samma som vid föregående tillfälle. I kommunen fanns emellertid nu mycket större kunskap kring entreprenadförfarandet vilket gjorde att det

kunde utvecklas i flera avseenden. Ett sådant var erfarenheter kring proceduren och kontakter med potentiella entreprenörer i olika faser. Till detta hör också den formella aspekten kring hantering av information och handlingar. En annan aspekt gällde innehållet i handlingarna. Inför andra upphandlingen hade kunde materialet utvecklas utifrån erfarenheter om vad som fungerat bra respektive mindre bra. Förfrågningsunderlag och kontraktshandlingar beskrev nu innehållet betydligt utförligare och mer precist. Detta gav stöd i upphandlingen och ett bättre underlag för att följa upp och styra entreprenaden. Dessutom hade omfattningen delvis förändrats då beställaren begärde separat pris på vissa åtaganden som isbanor och specificerad kommunal tomtmark. Inom kommunen ansågs sig både politiker och tjänstemän bättre kompetensmässigt rustade för upphandlingar, d.v.s. att agera som beställare av tekniska driftentreprenader.

Ännu en gång var det drift och underhåll av gata, park, va och fritid som var föremål för upphandling. Intresserade entreprenörer kunde fritt välja och kombinera mellan verksamheterna. Fler företag intresse denna gång och sammanlagt lämnades ett tiotal anbud in. Knappt hälften av dessa var pris- och förtroendemässigt intressanta som partners för kommunen. Beroende på entreprenörernas kombinationsmöjligheter mellan verksamheterna varierade antalet potentiellt intressanta leverantörer. Några företag, bl.a. Ragn-Sells, lämnade ”odelbara” anbud, d.v.s. de var endast intresserade av ansvar för alla verksamheter. Andra företag lämnade enbart anbud på utvalda delverksamheter. Främst var det va-verksamheten som skildes från de övriga. Leverantörer som valde att bryta helheten var antingen enbart fokuserade på vatten och avlopp eller enbart intresserade av övriga delar. Därmed kom det an på kommunens beställare att kombinera entreprenörer till en fördelaktig helhet för kommunen.

För va-försörjningen var erbjudandet från Roslagsvatten (grannkommunen Österåkers va-bolag) mest fördelaktigt. Roslagsvatten var dock enbart intresserade av va-verksamheten och därmed var kommunens totala erbjudande beroende av vilken entreprenör som kunde ansvara för övriga delar. Avgörandet kom att stå mellan kommunens eget bostadsbolag Vaxholmsbostäder, Österåker kommuns bostadsbolag samt en privat anläggningsentreprenör. Efter att kompletterande handlingar inkommit var det främst de två kommunala anbuden som var intressanta att kombinera med det från Roslagsvatten. Båda innebar att kommunen kostnadsmässigt fick ett fördelaktigare totalt erbjudande än för något av totalanbuden från t.ex. Ragn-Sells.

När slutförhandlingarna avklarats visade det sig att Vaxholmsbostäder var billigast. Därför kontrakterades bolaget för drift, skötsel och underhåll av kommunens gator och vägar, idrotts- och friluftsanläggningar, kommunala parker och viss kommunal tomtmark. Roslagsvatten fick ansvar för va-verksamheten.

Avtalet med respektive utförare skrevs på fem år, med start 1993. Denna gång inkluderades inte någon förlängningsoption för kommunen. Det ansågs bättre att entreprenören kunde planera sitt arbete för en fast kontraktsperiod. Genom att reducera entreprenörernas osäkerhet behövde de inte ta betalt för den risken vilket kunde hålla kommunens kostnaderna nere. Kommunens beställare anser sig vara principiellt för så täta upphandlingar som möjligt och då var femårsavtal en rimlig lösning. Erfarenheterna från den första upphandlingens treårsavtal var att entreprenören knappt hann skörda frukterna av initierade förändringar vilket gav onödigt svaga incitament för att göra effektiviserande investeringar. Förutsättningarna för investeringar förbättras om entreprenören kan planera en obruten femårsperiod utan att det innebär orimligt långa avtal för kommunen.

För Vaxholmsbostäder var förvaltning av fastigheter huvudsaklig verksamhet. Inför de tekniska driftentreprenaderna med kommunen bildades dotterbolaget Vaxö förvaltning AB som därmed kom att erhålla två olika avtal med kommunens centrala beställare. Kontraktet ovan (drift och underhåll av park, gata samt fritidsanläggningar) hade de räknat till sig i konkurrens med externa leverantörer. Detta kompletterades emellertid av ytterligare ett icke-konkurrensutsatt avtal om ersättning för drift och skötsel av kringytor runt kommunens fastighetsbestånd. Därmed hade bolaget flera olika typer av intäkter som inte genererats under samma förutsättningar. Kommunens beställare ansåg konstruktionen beklaglig då det fanns en uppenbar risk för korssubventioner. Förutsättningarna att generera intäkter varierar betydligt mellan kontrakt som utsatts, respektive inte utsatts, för konkurrens. I gällande avtal har beställarna försökt att hantera problematiken genom att kräva en detaljerad självkostnadsredovisning inom vart och ett av avtalen.

Va-entreprenaden löpte bara i ett år

Inom kommunen har beställarna ansett det svårt att vara uppdaterad med den tekniska utvecklingen, framför allt inom va-försörjningen. Situationen har dessutom ytterligare försvårats under senare år i takt med att det juridiska

ramverket kring verksamheten förändrats genom t.ex. skärpt lagstiftning kring miljön. Dessutom stod kommunen inför ett långsiktigt ställningstagande inom avloppsreningen. Den befintliga fysiska strukturen kring avloppsförsörjningen närmade sig maximal kapacitet samtidigt som invånarunderlaget i kommunen ökade. Därmed fanns samtidiga behov av ökad reningskapacitet och att anpassa tekniska lösningar till nya krav från lagstiftare och konsumenter. Avloppsfrågan aktualiserade dessutom en politisk debatt kring var kommunen skulle tillåtas att expandera geografiskt och meningarna var delade. Till sist enades moderater och socialdemokrater om att Vaxholms kommun skulle häva va-entreprenaden med Roslagsvatten. Istället gick kommunen in som delägare i bolaget som övertog ansvaret som huvudman för va-försörjningen i båda ägarkommunerna. Konstruktionen innebar att Vaxholms kommun köpte 20% av aktiekapital och röster i Roslagsvatten. Till detta bolag kopplades sedan två dotterbolag vars uppgift var att äga respektive kommuns tillgångar i form av va-anläggningar, både nät och verk. Dotterbolaget Vaxholms vattens enda uppgift är sedan dess att äga Vaxholms kommuns va-tillgångar. Skulle Vaxholms kommun senare vilja dra sig ur samarbetet reglerade återköpsklausuler hur kommunen köper tillbaka sina va-anläggningar från det gemensamma bolaget.

Både politiker och tjänstemän i Vaxholm var mycket nöjda med överenskommelsen.[42] Genom att göra Roslagsvatten till huvudman hade tekniska avvägningar kring investeringar och teknik överförts till en specialistorganisation. Denna var enbart inriktad på va-verksamhet samtidigt som kommunens beställarfunktion avlastades från verksamhetens specialiserade krav. Dessutom hade Roslagsvatten ledig kapacitet i sitt reningsverk som låg geografiskt lämpligt för att samordnas med va-systemet i Vaxholm. Således fanns det mycket som talade för att va-försörjningen gavs mer rationella förutsättningar om de båda kommunerna kunde samordna både produktion och anläggningar. Det fanns emellertid också nackdelar. Framför allt innebar lösningen att kommunens flexibilitet minskade genom att binda upp sig till en leverantör. Vidare innebar delägarskapet i Roslagsvatten en återgång till drift i kommunal regi, d.v.s. kommunen agerade ännu en gång som ägare till en produktionsorganisation. Tidigare krav på konkurrensutsättning och alternativa leverantörer fick således ge vika för behov av att kommunens va-försörjning hanteras av en stabilt långsiktig och

42 Även i Österåkers kommun var uppgörelsen uppskattad då den sågs som ett förnuftigt sätt att vidareutveckla bolagets verksamhet.

kompetent organisation. Efterhand som va-verksamheten utvecklats upplever alla parter att lösningen varit mycket lyckad. Drift- och underhållsverksamheten sker i en större struktur vilket är fördelaktigt för både kapacitetsplanering och kompetensförsörjning. Dessutom sker en successiv process för att dra fördel av en samordnad anläggningsstruktur.

Privatiseringar

Under hösten 1996 privatiserades Vaxö Förvaltning AB när kommunen sålde alla aktierna till personalen som övertog bolaget. I samband med ombildningen behöll bolaget sitt befintliga entreprenadkontrakt och dessa förlängdes till september 1999. Därefter skulle ny upphandling ske. Därmed hade kommunen avhändat sig all egen produktionskapacitet och förlitade sig nu helt på extern produktionskapacitet via entreprenadkontrakt. Under 1999 såldes även Vaxholmsbostäder till privata intressenter när Tornet AB köpte bolaget av kommunen.

6.2.2 Ekonomiska effekter

Första upphandlingen

Det första kontraktet med Ragn-Sells gällde från 1988 och skrevs på tre år med ensidig option för kommunen att förlänga med ytterligare två år. Kontraktet stipulerade en fast högsta ersättning till entreprenören som inom ramen svarade för löpande drift och underhåll. Erbjuden service och dess kvalitet skulle uppgå till minst samma nivå som tidigare erhölls av kommunens egen regi. Den fasta nivån på entreprenadarvodet (4,8 miljoner kr) innebar en årlig kostnadssänkning för kommunen med ca 13%[43] eller 700 000 kr (justerat för inflation) under de tre första åren. Av entreprenören garanterades kommunen redovisning över verksamheternas ekonomiska utfall (självkostnad) varje kvartal. Avtalet innehöll också en incitamentsklausul som gav parterna vardera hälften av eventuella besparingar till följd av rationaliseringsvinster initierade av Ragn-Sells. För större arbeten som inte ingick i drift och löpande underhåll fastställdes en à-prislista över enskilda aktiviteter för kommunen att beställa. Dessa beslutades i samråd mellan

[43] Enligt det material som kommunalrådet använder för att presentera entreprenadens innehåll.

entreprenören och kommunens företrädare och exkluderades ur den fasta ersättningen.

Andra upphandlingen

Eftersom förutsättningarna förändrades är det svårt att entydigt jämföra de ekonomiska villkoren i de nya kontrakten med det tidigare, varför en viss försiktighet i tolkningen kan vara på sin plats. Noteras kan emellertid att Ragn-Sells placerade sig som nummer fem och erbjöd villkor som i allt väsentligt innebar en fortsättning på de förutvarande. Den vinnande konstellationen av anbud var ca 700 000 kr billigare. För kommunen innebar detta att vinnande konstellation av bud innebar ca 11% lägre kostnader än den förutvarande entreprenörens erbjudande.

6.2.3 Icke-kvantifierade effekter

När upphandlingsförfarandet initierades från den politiska arenan förknippades det med en mängd fördelar. En grundläggande förutsättning för att avveckla den egna produktionsorganisationen var att kostnadsnivån skulle reduceras. Utgångspunkten för upphandlingen var att kvaliteten inte fick försämras men förhoppningar framfördes också om en mängd andra förbättringar till följd av en annan regiform. I kontraktet reglerades att entreprenören skulle tillhandahålla motsvarande service som tidigare och på samma kvalitetsnivå. För att följa upp dessa ambitioner anlitade kommunen en extern part för att utvärdera entreprenaden, något som indikerade både positiva och negativa erfarenheter.

Mindre direktstyrning – ingen egen personal

I efterhand har olika uppfattningar om servicenivån kunnat noteras beroende på vem som tillfrågats, framför allt inledningsvis då entreprenaden var mycket kontroversiell. Inte minst från kommunens egna enheter framfördes kritik, på mer eller mindre sakliga grunder.[44] Klart är emellertid att den kontrakterade utförarorganisationen gavs en friare roll att produktionsplanera

[44] Ett exempel på detta är den tjänsteman som krävde att Ragn-Sells borde rengöra kommunens vattencistern utvändigt eftersom det behövdes 'nu', och att denna typ av uppgifter rimligen kunde uppfattas ligga inom företagets åtagande. Att denna uppgift inte utförts under de senaste 30 åren ansågs inte ha någon avgörande betydelse.

sin verksamhet. Tidigare fanns stora möjligheter för både politiker och tjänstemän inom kommunen att i direktkontakt med utförarorganisationen inverka på detaljprioriteringar inom verksamheten, ibland på mycket kort sikt. Entreprenadkontraktet innebar emellertid att detta inte längre var möjligt. Relationen mellan kommun och entreprenör reglerades i ett avtal som också reglerade villkor för kommunikation mellan beställare och utförare, d.v.s. kanaler och former för styrning. I en entreprenadlösning är det entreprenörens uppgift att fritt planera och organisera produktionen för att klara gjorda åtaganden. Därmed minskar möjligheterna för den kommunala organisationens olika instanser att påverka produktionen. Istället har beställaren som entreprenörens motpart monopol på styrningen av entreprenaden. Inom kommunen fanns ingen vana eller beredskap för en situation där produktionsorganisationen har andra kunder än kommunala förvaltningar. Därför upplevdes det också främmande att prioriteten för enskilda kommunala krav och önskemål avgjordes av företaget utifrån dess andra uppdrag för ögonblicket. Ragn-Sells å sin sida var beroende av denna handlingsfrihet för att kunna agera affärsmässigt och söka nya intäkter, varför företaget noga markerade sin roll gentemot kommunens icke-beställare.

I entreprenaden med Ragn-Sells erbjöds den kommunala personalen anställning hos företaget. Den personal som valde att gå över till entreprenören sade så småningom upp sig från kommunen. Därmed kom kommunen att totalt sett minska sitt personalåtagande vilket bl.a. visade sig vara betydelsefullt på längre sikt. I samband med att den ekonomiska krisen gjorde sitt intåg och kommunerna behövde göra omfattande besparingar var det en fördel att ha en mindre personell kostym. Eventuell framtida övertalighet var därmed mindre och det skulle visa sig lättare att göra nya upphandlingar utan klausuler om övertagande av personal. För beställaren innebar detta färre restriktioner och större möjligheter till flexibilitet.

Aktiv prioritering vid utformning av produkten

I entreprenörens friare roll (ingen direktstyrning) låg också att ta ansvar för att den tekniska försörjningen fungerade (oförändrat) tillfredsställande. Ofta är detta fråga om bedömningar (om t.ex. utemiljön) som inte är enkla att neutralt 'mäta'. Den produkt kontraktet avsåg var således inte entydigt definierad. I samband med utvärderingen av entreprenaden framfördes synpunkter på att det förekommit omprioriteringar även i servicen (produkten). Bland annat ansågs att Ragn-Sells förbättrade utsmyckningen (i förhållande

till den tidigare kommunala utföraren) i de centrala delarna genom t.ex. utplantering av blommor. Å andra sidan upplevdes att skötseln av grönytorna i ytterområdena reducerats till ett minimum. Slutsatsen var att den privata entreprenören ansågs vara mer aktivt beräknande vid prioritering och utformning av produkten. Aktiviteter och objekt med god avkastning (i anseende i detta fallet) prioriterades medan andra objekt prioriterades ned. Den förutvarande kommunala utföraren hade hållit en mer generell standardnivå på utbudet.

Praktiska transaktionsproblem – överföring av anläggningar

Trots ett antal positiva effekter noterades även ett antal svårigheter. Framför allt rörde det sig om praktiska problem som i sin tur ledde till konfliktsituationer. En av dessa rörde övertagandebesiktningar då en driftentreprenad kräver att tillgångar skiftas mellan olika aktörer. I detta fallet var det parkytor och andra kommunala anläggningar som under den kontraktstiden överläts i Ragn-Sells regi. I efterhand visade det sig övertagandebesiktning otillräcklig. Kontraktet stipulerade att kvaliteten skulle förbli på samma nivå som tidigare men dokumentationen på anläggningarnas status vid övertagandet var för bristfällig för att kunna avgöra i vilken utsträckning Ragn-Sells fullgjorde sina åtaganden. Att i efterhand fastställa om entreprenören vidmakthållit standarden på kommunens anläggningar visade sig mycket svårt. Under kontraktstidens gång kunde dessa svårigheter vanligen lösas genom samförstånd. Problematiken fick ytterligare en dimension när det blev dags för en ny upphandling och ett eventuellt entreprenörsbyte. Det hela försvårades av att entreprenören i avtalet ansvarade för att föreslå och genomföra förbättringsåtgärder av kommunens anläggningar. Ersättningen för dessa åtgärder samt hur eventuella driftsbesparingar skulle fördelas mellan parterna visade sig också ge upphov till delade meningar, i många fall problematiska att förena.

Gränsdragningen mellan drift och periodiska underhållsåtgärder upplevdes också som besvärlig, d.v.s. vilka aktiviteter som ingår i avtalet och vilka berättigar entreprenören till extra ersättning. Detta problem accentuerades av att kommunen i stor omfattning saknade drift- och underhållsplaner. Problematiken ägnades stor uppmärksamhet inledningsvis då det funnits mindre luft i kommunens gamla budget än vad entreprenören kalkylerat med. Därmed var företaget pressat att öka intäkterna. I avtalet fanns en prislista framförhandlad för aktiviteter som inte ingick i kontraktet och i entreprenörens

vinstintresse ligger därmed att klassa åtgärder utanför avtalet då dessa genererar extra intäkter. Både entreprenör och beställare pekar på behovet av att finna former och standarder (t.ex. dokumenterade underhållsplaner) för hur anläggningar ska överföras mellan olika aktörer samt former för reglering av ersättningar mellan parterna.

Vid den första upphandlingen fanns ett politiskt motstånd mot att göra Ragn-Sells till kontraktspart gentemot va-abonnenterna. Kommunen värnade om möjligheterna att påverka verksamheten och det fanns en rädsla för att släppa ifrån sig inflytande till en utomstående aktör. Istället beslutades att kommunen endast skulle köpa distributionstjänsten av entreprenören men kvarstå som ägare för vattnet under hela processen. Då Ragn-Sells inte betalade för det vatten som läckte ut fanns inget incitament att täta läckor eller att underhålla nätet mer än vad nöden krävde. För företaget var det därför en fördel att kategorisera insatserna i va-nätet som investeringsåtgärder. Dessa kunde faktureras separat och ge extra intäkter till entreprenören. Efter den första upphandlingen, när det stod klart att Ragn-Sells inte skulle få det nya kontraktet, tenderade det att uppstå konflikter i den löpande verksamheten. ”Ständiga bråk och gnäll” präglade tiden mellan beslutet om ny (annan) entreprenör och själva överlämnandet. Beställarna upplevde detta som problematiskt. Främst reagerade de på att vad som uppfattades vara drift och underhåll tenderade att klassas som investeringsåtgärder. På så vis kunde Ragn-Sells hävda att det låg utanför basavtalet och tilläggsfaktura enligt avtalad à-prislista.

Bättre underlag men beställaren är mindre bokstavstrogen

Inför den andra upphandlingen fanns ett antal års beställarerfarenhet att utnyttja, både generellt och om kommunens anläggningar. Avtalen inför andra upphandlingen blev därför väsentligt bättre specificerade. I båda kontraktsomgångarna har det funnits en andemening av samarbete men de senaste avtalen har en väsentligt högre grad av detaljer. Bland annat har produktbeskrivningarna kunnat utvecklats och göras mer detaljerade. Beställda funktioner är tydligare specificerade för både köpare och säljare. Baksidan av en högre detaljeringsnivå är dock att graden av reglering ökat. I de fall beställarna inte anser sig lyckats nå en rimlig funktionsbeskrivning har regleringsnivån kring när och hur arbetet ska utföras ökat, d.v.s. en rakt motsatt effekt i förhållande till ursprungliga intentioner om flexibilitet och handlingsfrihet. Vaxholm är en så liten kommun att resurserna för uppföljning och kontroll

av löpande avtal är begränsade. Det finns inte resurser till att låta beställarpersonal följa entreprenaden i detalj. Beställarfunktionen är personellt begränsad och dessa personer har andra arbetsuppgifter utöver de tekniska entreprenaderna. Istället försöker beställarna vara lyhörd för signaler från allmänheten som ”är den bästa kontrollanten” som krävande konsument. Andra kommunala enheter som t.ex. barnstugorna är ofta alerta för slarv och försämringar av standarden i närmiljön. Den egna uppföljningen av hur entreprenören sköter sina åtaganden befinner sig mer på övergripande nivå. Från beställarnas sida sker uppföljningen huvudsakligen genom att hålla veckovisa möten för detaljplanering av kommande aktiviteter. I övrigt förlitar de sig till andra mekanismer för uppföljning och efterhandskontroll.

Kontraktet är därmed inget operativt dokument som beställarna använder i uppföljningen även om kontraktet stipulerar mininivån för kvalitet i termer av både funktion och aktiviteter. Stor tilltro tillmäts utförarens egen uppföljning samt begränsad egen stickprovskontroll. Stickprov görs främst när det finns indikationer på att verksamheten inte fungerat eller på att kvalitetsnivån varit undermålig. Upprinnelsen till kontroller är inte sällan att det kommit klagomål från allmänheten. Visar stickproven att det förekommer avvikelser mellan intentionerna i avtalet och vad som utförts, påtalar beställaren detta för entreprenören så att korrigering kan göras. Först vid eventuella meningsskiljaktigheter om vad som överenskommits i entreprenörens basåtagande blir det intressant att aktivt använda kontraktet operativt. Principen för kommunens operativa styrning är annars att relationen till utföraren måste baseras på förtroende. Beställaren är tvingad att förlita sig till att utföraren tar ansvar för omfattning och kvalitet. Även om det i kontraktet finns detaljerade produktbeskrivningar måste det huvudsakliga ansvaret för kvalitetssäkring vara utförarens uppgift. Slutsatsen av detta är att utföraren i Vaxholm successivt erhållit friare tyglar i förhållande till beställaren som har små möjligheter att följa verksamheten mer detaljerat. Istället ges entreprenören ökat handlingsutrymme genom att förlita sig på system för kvalitetssäkring.

Viktigt med dokumenterad konkurrenskraft

Inför beslutet om en mer långsiktig lösning inom va-försörjningen rådde politiskt delade meningar om vilket alternativ som var lämpligt. Dels var det en fråga om var och hur kommunen skulle tillåtas expandera geografiskt, dels handlade det om att välja teknisk lösning. Genom delägarskapet i Roslagsvatten valde kommun en samarbetspartner som kunde ge bättre

förutsättningar för va-försörjningen på åtminstone två sätt. För det första gavs tillgång till en organisation som var specialiserad på att göra tekniska avvägningar inom va-området. För det andra blev Roslagsvatten huvudman, vilket kan jämföras med den lilla kommunens förhållandevis svaga beställarfunktion med konsultberoende. Ett tredje argument var att Vaxholm genom Roslagsvatten även fick tillgång till anläggningarna i grannkommunen. Det förutsågs möjligheter till kompletteringar och samutnyttjade av anläggningar vilket skulle reducera behovet av nya investeringar. Ett ökat engagemang i Roslagsvatten innebar samtidigt minskad flexibilitet för kommunen genom att vara bunden till en enda (kommunal!) utförare. Väsentligt i sammanhanget var att Roslagsvatten vunnit den initiala upphandlingen i konkurrens med andra företag. Kommunen hade fått ett kvitto på att Roslagsvatten var konkurrenskraftigt vid jämförelse med andra privata utförare. Ifrån kommunens sida hade man dessutom viss erfarenhet av företaget efter det första året som entreprenör. Identifierade fördelar behövde därmed inte väljas på bekostnad av dokumenterad konkurrenskraft och monopolskydd. Att Roslagsvatten vunnit upphandlingen visade sig vara ett avgörande argument för att slutligen ännu en gång våga välja en kommunal utförarorganisation i egen regi.

6.3 Vallentuna kommun[45]

6.3.1 Bland pionjärerna

I slutet på 1980-talet startade en politisk diskussion i det borgerligt styrda Vallentuna om hur kommunens verksamheter skulle kunna drivas till lägre kostnader. Efter att ha sneglat på grannkommunen Vaxholm undersöktes möjligheterna att prova samma koncept även i Vallentuna. Kommunernas verksamhetsomfång hade växt utan att de ekonomiska möjligheterna följt efter. Därför krävdes ett stort mått av prioriteringar och nedskärningar, varför konkurrens var ett bra sätt att sänka kostnaderna med bibehållen service. Politiskt var också den borgerliga majoriteten tveksam till fördelarna med interna produktionsresurser. Politiskt beslutades att söka efter lämpliga entreprenörsalternativ och visade det sig kunna sänka kostnadsnivån för

[45] För en mer utförlig redogörelse se Mattisson (1995).

den tekniska försörjningen fanns beredskap för att ta steget fullt ut. Förutsättningarna skilde sig emellertid något i förhållande till Vaxholm. Fritidsverksamheten låg inom en annan förvaltning och var inte aktuell. Övrig teknisk verksamhet var uppdelad på två aktörer. Kommunens gatukontor ansvarade för park (allmän plats- och tomtmark) och va medan en separat vägförening var ansvarig väghållare.

Kommunen valde att göra en upphandling av drift och underhåll av park och va-verksamheten från en extern leverantör. Enda villkoret initialt var att det inte fick visa sig dyrare än fortsatt egen regi. I förfrågningsunderlaget tilläts separata anbud per verksamhet såväl som på båda tillsammans. Den egna arbetsstyrkan ville lägga ett anbud i kommunal regi men från politiskt håll ansågs det orimligt att kommunen skulle tillhandahålla riskkapital till sin egen upphandling. Däremot emotsågs gärna ett anbud från personalen om de själva på egen hand satsade t.ex. genom aktiekapital i ett eget företag.

Av de initiala anbuden visade det sig att bara två av dem var initialt intressanta och endast ett uppfyllde den grundläggande förutsättningen om att ”förändra kommunens kostnadsbild”.[46] Ragn-Sells fick ett avtal på 3,5 år fr.o.m. 1 september 1990 och med en ensidig option för kommunen att förlänga kontraktet ytterligare två år. I avtalet förband företaget sig också att tillhandahålla en service med samma kvalitet som kommunen tidigare erbjöd beträffande den allmänna va-anläggningen. Vidare stipulerades att Ragn-Sells skulle erbjuda kommunens teknikanställda jobb inom företaget, dock utan långsiktiga garantier. I avtalet förband sig Ragn-Sells också att redovisa självkostnaderna. Beställarna ansåg det viktigt att ha tillgång till denna information för att kunna följa upp kostnadsutvecklingen i verksamheterna. Dessutom ansågs det också i många fall vara en förutsättning för att kunna fatta beslut av mer långsiktig karaktär. Självkostnadsredovisningen utgjorde också grunden för en klausul om vinstdelning mellan entreprenören och kommunen. I avtalet fastslås att en eventuell vinst, i meningen att självkostnad är lägre än stipulerad kontraktssumma, ska delas lika mellan parterna. Framför allt har detta betydelse då kommunen står för investeringskostnader vilka kan effektivisera driften för entreprenören. Genom klausulen om vinstdelning har båda parter incitament att bidra till ökad effektivitet.

---

46 I kommunen noterades att de var många företag som hämtade ut förfrågningsunderlaget men som aldrig lämnade in något anbud. Utvärderingen med jämförelser och analyser genomfördes av samma externa konsult som assisterat i upphandlingen.

Beslut om en ny upphandling

Under senvåren 1993 startade en utvärdering av hur entreprenaden hade fallit ut. Resultaten skulle ligga till grund för beslut om huruvida kommunen skulle utnyttja optionen på ytterligare två år i kontraktet. Allmänt konstaterades att ett väl fungerande samarbete i god anda hade etablerats och förekommande skiljaktigheter har klarats upp utan större problem. Verksamheten hade genomgått besparingar, entreprenören hade genererat vinst under andra halvan av kontraktstiden och den tekniska försörjningen hade i allt väsentligt fungerat. I juni 1993 beslutade dock kommunen att säga upp avtalet med Ragn-Sells utan att utnyttja optionen. På grund av bl.a. konjunkturläget ansågs det lämpligt att göra en ny öppen upphandling i full konkurrens. Efter uppsägningen presenterade Ragn-Sells ett fördelaktigare anbud för kommunen, istället för den befintliga optionen. Detta avslogs emellertid också och istället började beställarna förbereda en ny upphandling. I november 1993 var förfrågningsunderlaget färdigt att sändas ut till intresserade aktörer som uppmanades att inkomma med anbud före jul.

I upphandlingen kunde anbudsgivarna välja att lämna anbud på en eller båda verksamheterna. Beställarna ansåg att det kunde vara en fördel om det gick att fortsätta och koncentrera samarbetet till en entreprenör för både park och va. Eventuella svårigheter att hantera två olika kontrakt ansågs dock inte vara ett argument för att avstå från att dela verksamheten på två aktörer om det visade sig prismässigt fördelaktigt. En central skillnad i förhållande till den första upphandlingen var att kommunen inte längre hade någon utförarpersonal eftersom denna nu var kopplad till Ragn-Sells som bar arbetsgivaransvaret. Således var det inga villkor angående vilken personal entreprenören kunde välja att anlita. Intresset från leverantörerna på marknaden var mycket starkare denna gång vilket förklarades av en generellt svag konjunktur. Ytterligare en förklaring ansågs vara att branschen nu mognat, d.v.s. det hade börjat att utvecklas en marknad för drift och underhåll av kommunal teknik. Allt fler leverantörer hade börjat intressera sig för marknaden med förhoppningen att utveckla en betydande efterfrågan för denna typ av verksamhet. Sammanlagt fick kommunen in tolv olika anbud. Fyra av dessa omfattade både park och va. Av de initiala anbudslämnarna bedömdes flera intressanta att resonera vidare med. Det visade sig emellertid snabbt att det skulle bli en fråga om enskild förhandling för respektive verksamhet, d.v.s. ingen entreprenör skulle få ansvar för båda verksamheterna.

Inom båda verksamheterna var konkurrensen i de avslutande förhandlingarna mycket tuff. Inom parkverksamheten konkurrerade främst en mindre lokal entreprenör, böndernas anbudssamarbete Farmartjänst samt PEAB. Efter anbudsjusteringar vanns parkkontraktet av PEAB som redan var etablerade i Danderyd. Företaget letade ytterligare affärsmöjligheter i regionen. Det erbjudna priset var väsentligt lägre än den tidigare avtalsperioden och inom kommunen var man förvånad över de förmånliga villkoren. För va-verksamheten kom slutförhandlingarna att bli en fråga om två företag där Ragn-Sells vann entreprenaden före Erik Andersson AB (ett lokalt va-anläggningsföretag). Ragn-Sells fick dock lämna parkentreprenaden vilket resulterade i att sex personer sades upp när kontraktet gick ut. För båda verksamheterna kom den nya kontraktstiden att omfatta fem år. Kontraktsvillkoren skiljer sig inte i så stor grad från det avtal som reglerade den första kontraktsperioden. Fortfarande är entreprenören ansvarig för att redovisa självkostnaderna till kommunen samtidigt som parterna delar eventuella besparingar lika.

I samband med upphandlingarna hade kommunens beställare satt upp en mängd kriterier för nivåer på leveranssäkerhet och kompetens hos leverantören. I praktiken har dessa kommit att utgöra mininivåer för vad kommunen kräver. Praktiskt har de haft mycket liten betydelse och endast diskriminerat de allra minsta entreprenörerna från att kunna vinna ett kontrakt. Vid slutliga avgöranden finns det endast kompetenta företag kvar varför det dominerande kriteriet varit priset. Naturligtvis är det önskvärt att kunna premiera utvecklingsförmåga men det är svårt att ge detta en konkret betydelse i en upphandling. Kommunens ekonomiska situation ökar dessutom trycket på att sänka kostnaderna framför att utveckla den tekniska försörjningen.

Kommunens kärnverksamhet – att beställa

Från politiskt håll i kommunen har hävdats att den största styrkan hos privata entreprenörer är deras förmåga att anpassa personalstyrkan efter de faktiska behoven. Den politiskt styrda förvaltningen klarar inte av att fatta de obehagliga beslut som är förknippade med en mer eller mindre tillfälligt sjunkande verksamhetsvolym, vilket gör att priset på demokratin kring produktionen blir högt. Genom att handla upp driften på entreprenad köps denna tjänst från externa aktörer med bättre förutsättningar att genomföra nödvändiga prioriteringar. På längre sikt är ambitionen (vilket politikerna ansett att kommunen tjänar på) att tona ned inslaget av produktion i kommunal regi

och istället specialisera kommunens uppgifter kring en kvalificerad beställare. Genom att fokusera insatserna på en funktion ges förutsättningar att bli riktigt bra. Funktioner kring ägande och rollen som huvudman kan därmed koncentreras kring beställarfunktionen som därefter kan köpa nödvändig produktionskapacitet på en konkurrensutsatt marknad. Samtidigt kan utföraren fokusera kring produktionen och den kompetens som krävs för att effektivt driva anläggningarna (t.ex. processkunnande inom va).

Kommunens beställare anser att båda entreprenaderna fungerar tillfredsställande. Att verksamheten är kostnadsfokuserad är emellertid tydligt. Entreprenörerna upplevs löpande leverera nästan 'i underkant', vilket anses förståeligt då deras anbud uppenbart var hårt pressade prismässigt. En viktig beställaruppgift blir då att ta ett aktivt ansvar för uppföljning av utvecklingen inom vitala delar av anläggningarna. Erfarenheterna hittills är att beställarna primärt arbetar med att kontrollera att basåtagandet, d.v.s. den löpande driften, efterlevs. Innovationer och utvecklande förbättringar har endast givits begränsat utrymme.

6.3.2 Ekonomiska effekter

Första upphandlingen

I samband med att kommunen hade att ta ställning till att utnyttja sin option till förlängning av avtalet initierades en utvärdering av entreprenaden. Det ekonomiska utfallet innebar en kostnadsminskning som dock var mindre än förväntat. De faktiska kostnaderna för entreprenaden jämfördes med fortsatt drift (teoretiskt konstruerad) i egen regi. I kalkylen framgår att de faktiska kostnaderna för drift av de tekniska verksamheterna minskat med 1,2 miljoner kr årligen (från 11,2 miljoner till 9,9) vilket motsvarar en minskning om ca 10%. De smärre volymökningar som skett under perioden har Ragn-Sells tvingats hantera inom ramen för det överenskomna arvordet. Värt att notera är emellertid att den här typen av beräkningar bygger på ett stort antal antaganden som påverkar resultatet, t.ex. hantering av pensionsskulder och att kommunen har bytt kontoplan. I utvärderingen poängteras att den presenterade besparingen utgör en försiktig skattning av utfallet. För Ragn-Sells innebar avtalet måttliga förluster under första halvan av kontraktstiden medan förutsättningarna att göra vinst förbättrades under andra halvan.

När upphandlingsprocessen initierades var den tekniska försörjningen[47] i kommunen ett ansvar under gatunämnden. Operativt ansvarade Gatukontoret som huvudman med utförarresurser i egen regi och den sammanlagda personalstyrkan uppgick till ungefär 40 personer. I kontraktet med Ragn-Sells stipulerades att företaget skulle erbjuda alla kommunens teknikanställda (utförarsidan) jobb, dock utan långsiktiga garantier. Av 23 kommunanställda valde sammanlagt 19 personer att säga upp sig från kommunen och arbeta för Ragn-Sells istället. Strax efter övertagandet startade företaget en utvärdering av verksamheten och dess organisation. Resultatet visade en övertalighet för befintliga uppgifter och uppsägningar skedde i februari 1992. Ifrån företaget erkändes att man varit selektiv vad gäller personalen. De som klarade ett ökat arbetstempo har uppmuntrats medan de övriga har sagt upp sig/sagts upp utan något större rabalder. Inom ett år efter övertagandet utförde Ragn-Sells därmed sitt åtagande med 13 anställda, nästan hälften av den arbetsstyrka som kommunen tidigare hade avsatt för motsvarande uppgifter.

Andra upphandlingen

Den andra upphandlingen resulterade i två separata kontrakt. Va-verksamheten uppdrogs åt Ragn-Sells medan PEAB fick ansvar för parkverksamheten. I båda fallen med en kontraktstid på fem år utan option. Notabelt var att kommunen i förfrågningsunderlaget denna gång krävde att entreprenören redovisade anbudet för parkverksamheten i två kostnadsposter, en för allmän platsmark och en för kommunal tomtmark. Skälet till att ha dessa båda kostnader separerade var att de inom kommunen debiterades olika kommunala förvaltningar. I efterhand konstaterades att det inte fick några praktiska konsekvenser i upphandlingen. Den totala kontraktssumman för de båda avtalen slutade på 7,7 miljoner kr i årligt arvode. Detta kan jämföras med den tidigare nivån på 9,9 miljoner. Avtalet innebar således en kostnadssänkning med 2,2 miljoner kr årligen i förhållande till det avtal kommunen tidigare hade med Ragn-Sells som totalentreprenör.[48] I kontraktet uttalades att kvaliteten skulle hållas oförändrad varför kostnaderna teoretiskt är jämförbara. En skattning av det ekonomiska utfallet indikerar därmed att entreprenadarvodet sjönk med i storleksordningen 20% i samband med andra upphandlingen.

---

47 Exklusive väghållningen där ansvaret låg på en vägförening.

48 Båda siffrorna är omräknade till 1993 års priser för att möjliggöra jämförelser.

6.3.3 Icke-kvantifierade effekter

Precis som i Vaxholm framfördes förhoppningar från politiskt håll om att entreprenaden skulle resultera i förbättringar, både vad gäller kostnadsnivån och kvaliteten inom den tekniska försörjningen. Kontraktet stipulerade även här att entreprenören förväntades leverera 'minst samma produkt och kvalitet som tidigare'. I samband med att kommunen efter första kontraktet skulle ta ställning till att eventuellt utnyttja optionen till förlängning initierades en utvärdering som genomfördes av en extern konsult. Utvärderingen visade både positiva och negativa erfarenheter.

Det har fungerat men ...

Allmänt konstaterades att ett väl fungerande samarbete i god anda hade etablerats och förekommande skiljaktigheter har klarats upp utan större problem. Entreprenören bedömdes generellt ha uppfyllt kraven på teknisk kvalitet som servicenivå och allmän prestanda. Parterna hade formellt träffats ungefär tio gånger årligen för att mer noggrant planera och styra inriktningen på entreprenaden. Dessa s.k. "byggmöten" dokumenterades genom protokoll som parterna förde varannan gång. Därutöver hade det också löpande förekommit kontakter mellan beställare och entreprenör om enskilda detaljer. Dock noterades vissa anmärkningar, framför allt vad gällde parker och allmän tomtmark. Den allmänna skötseln av gräsytor och rabatter hade varierat i kvalitet. Gräsklippningen utfördes med bättre maskinell utrustning än tidigare men den s.k. finishen var sämre (klippning runt träd, kanter m.m.). Ogräsbekämpningen hade i vissa fall utförts för sällan eller för lite i planteringar, i grus-, sand-, eller hårdgjorda ytor. Inom snö- och halkbekämpning noterades ett antal anmärkningar. Under helger hade halkbekämpningen brustit inom känsliga områden för skolor och äldreboenden. I anslutning till skolor hade maskinell snöskottning under dagtid förekommit trots att detta skulle vara avslutat senast kl. 07.30. Entreprenören hade planerat arbetet för att få ett rationellt utförande men inte tillräckligt beaktat betydelsen av variationer i behov och prioritet, som t.ex. att skolgårdar MÅSTE vara snöröjda innan barnen kommer.

Av företrädare för andra förvaltningar som t.ex. skolor och daghem framkom att de haft bristande kännedom om entreprenaden och dess innehåll. Trots att kommunen genomfört ett antal informationsträffar efterlystes ytterligare information om vilka aktiviteter som ingick i entreprenaden.

Aktiviteter som nämndes var snöskottning (maskinell vs. manuell), ansvar för skyltar och sopning samt bevattning av allmän tomtmark. Samtliga aktiviteter ingick i Ragn-Sells ansvar enligt gällande kontrakt. Inom tomtmarksskötseln efterlystes att entreprenören gjorde upp program för sina aktiviteter så att brukarna vet när någon är på plats. Att påtala brister och förmedla önskemål har upplevts som svårt om man inte vet när entreprenörens representanter är på platsen. Sammanfattningsvis konstaterades att även om det funnits brister i informationsgivningen och ett antal detaljanmärkningar, noterades inte någon större skillnad i förhållande till när verksamheten drevs i kommunal regi. I de fall förvaltningar framfört sina behov upplever de sig ha fått en snabb och rimlig service.

Ett fungerande regibyte inom va

Inom va-verksamheten innebar regibytet inga dramatiska förändringar. Skiftet skedde förhållandevis smärtfritt och inga störningar till följd av förändringen rapporterades. Detta berodde framför allt på att Ragn-Sells övertog kommunens tidigare personal som hade en god kännedom om lokala anläggningar och deras status. Kontraktet resulterade emellertid i skillnader i arbetsformer. Genom att personalen bytte arbetsgivare bytte de även fackligt avtal vilket lättade på kraven. Ett exempel är olika typer av rutininspektioner, t.ex. av pumpstationer, som enligt kommunals krav alltid skulle ske i par. Inom ramen för ett annat fack fanns inte detta generella krav utan enbart i de specialreglerade fall då dubbel bemanning krävs. Därmed kunde företaget minska personalbehovet.

Trots den personella kontinuiteten noterades frågan kring anläggningarnas bevarande som problematisk. Framför allt har det rått en oklar gränsdragning mellan å ena sidan drift och löpande underhåll och periodiskt underhåll å den andra. Detta resulterade i diverse diskussioner mellan beställare och entreprenör kring kontrakterade skyldigheter och tillkommande arbeten. Båda parter framförde behov av att tydligare och mer konsekvent definiera vad som ingår respektive inte ingår i basåtagandet. Praktiskt har dessa meningsskiljaktigheter vanligen lösts genom att kommunen har stått för materialkostnaderna och entreprenören för arbetet.[49] Slutsatsen som kan dras

[49] Detta är ett vanligt sätt att hantera de tveksamheter som uppstår och erfarenheter från andra entreprenader inom sektorn talar också om denna delning av kostnaderna som en rimlig lösning.

av detta är att entreprenadens olika delar i allt väsentligt fungerat operativt och att den tekniska försörjningen har skett på en acceptabel nivå.

Det krävs att beställaren är aktiv

Förutom gatuchefen har kommunen en ansvarig person med fackkompetens för respektive verksamhet, park och va. Denne person ansvarar för att respektive entreprenad styrs så att innehåll och utformning i produkten i möjligaste mån motsvarar kommunens krav och behov. I det första kontraktet med Ragn-Sells genomförde kommunens beställare vid några olika tillfällen detaljerade kontroller av parkytornas skötsel och standard. Utfallet pekade på att det förekom brister och avvikelser. Detta resulterade i att entreprenören avkrävdes ett detaljerat åtgärdsprogram för att säkerställa kvaliteten på anläggningarna, något som i efterhand visade sig ha fungerat.

Även senare har det visat sig att kommunens beställare emellanåt behöver driva på och styra entreprenörens arbete. Kommunens beställare hade funnit att utvecklade former för kontroll i efterhand utgör basen för att arbeta med externa leverantörer. Det är viktigt att kunna följa upp att entreprenörens åtaganden blir tillfredsställande utförda. Vidare har även denna form av kontroll en processuell roll i dialogen mellan beställare och utförare. Genom olika former av uppföljning lär parterna känna inställning och preferenser hos varandra, något som anses centralt för att både få en smidig vardag och möjligheter till utveckling. Det är inte nödvändigt att kommunen alltid kontrollerar, men det måste finnas förutsättningar att göra det. Entreprenören måste känna att en uppföljning sker och har betydelse, dels för att sätta press, dels som input i dialogen om entreprenaden och dess utveckling. Därav följer att samspelet mellan verksamhetsansvarig beställare och entreprenör anses avgörande för kunskapsöverföring och ett lyckat samarbete. I sammanhanget är handlingarna mycket viktiga. Kontrakt och övrig dokumentation kräver både precision och handlingsutrymme. Idealet för båda parter är om fokus kan riktas mot att mäta resultatet av entreprenörens insats utan att i nämnvärd detalj reglera utförandet. Det måste finnas utrymme att kunna kontrollera och följa upp utförandet samtidigt som entreprenören ges möjligheter att ta ansvar och utforma verksamheten på bästa sätt.

De svårigheter som kommunen upplevde i relationen gentemot Ragn-Sells inom parkverksamheten upprepade sig även i relationen med nästa entreprenör, PEAB. Parkansvarig beställare i kommunen noterade i båda fallen

att arbetsledaren helt saknat erfarenhet från parkverksamhet. Därmed tar det tid att 'förmedla en förståelse för verksamheten och dess serviceroll'. I takt med påpekanden och förtydliganden har utföraren gjort anpassningar och fått en förståelse för den funktion han ansvarar för att leverera. Först när beställaren på detta sätt lyckats förmedla sin syn på parkskötseln kan entreprenören avkrävas ett system för säkerställande av funktion och kvalitet i det som 'levereras'.

Att bli en prioriterad kund

Det avtal som förelåg mellan kommun och entreprenör visade sig, framför allt i andra upphandlingen, utgöra någon form av mininivå för åtaganden. Entreprenörens kalkyl baserades på att de resurser som avsatts till kontraktet även kunde utnyttjas för att leverera till andra kunder. Kontraktet med kommunen om drift och underhåll krävde att företaget etablerade sig med någon form av fast basstyrka. För att ge lönsamhet krävdes dock att andra uppdrag successivt erövrades. För Ragn-Sells innebar det första avtalet måttliga förluster under första halvan av kontraktstiden varför man inom företaget var angelägen om att komplettera basavtalet med ytterligare uppdrag/intäkter för att inte ha outnyttjad kapacitet. På samma sätt såg PEAB ett kommunalt driftkontrakt som ett sätt att etablera en verksamhet och förankra sig lokalt i kommunen.

För beställarna innebar situationen både för- och nackdelar. Eftersom företagen varit angelägna att vinna kontraktet hade stora ansträngningar gjorts för att pressa priset, vilket naturligtvis var en fördel för den köpande kommunen. Å andra sidan krävdes motsvarande ansträngningar från entreprenörernas sida för att få verksamheten lönsam. Det gällde att komplettera kontraktet med ytterligare uppdrag. Därmed upplevde kommunen sig som en mindre prioriterad kund. I planeringen av resursanvändningen var det mer fördelaktigt för entreprenören att prioritera extraintäkter än att ägna sig åt det säkra basåtagandet. Kommunens beställare betraktade det som i grunden positivt att entreprenörerna hade ytterligare engagemang då det sågs som en möjlighet att låta entreprenören växa och utveckla nya metoder. Samtidigt innebar det en risk när det egna kontraktet minskar i betydelse och entreprenören frestas att prioritera andra kunder. Detta faktum ställde krav på mycket aktiva beställare som fick arbeta aktivt med att tillse att entreprenörerna verkligen uppfyllde sina åtaganden. På kort sikt blir det därmed beställarens uppgift att ständigt ligga på och se till att saker blir gjorda i tid och på rätt sätt.

Motsvarande problematik fast omvänt mötte parkbeställarna inom kontraktet med PEAB. Företaget hade sin huvudsakliga verksamhet i Danderyd och parkkontraktet i Vallentuna omfattade endast en mindre del. Prismässigt var parkkontraktet mycket hårt pressat och företaget hade hoppats på kompletterade uppgifter och expansionsmöjligheter. Parkkontraktet i Vallentuna visade sig emellertid vara dimensioneringsmässigt besvärligt. Tilläggsmarknaden i Vallentuna var liten samtidigt som kombinationsmöjligheterna med företagets anläggningsarbeten var begränsade. Basvolymen om tre till fyra personer (att jämföra med de sex personer som Ragn-Sells sade upp när man förlorade entreprenaden) var för liten för att klara extrajobb. Ytterligare åtaganden krävde därför att extra resurser transporterades dit, vilket genast påverkade lönsamheten. Dessutom fanns en motvilja i organisationen mot att arbeta utanför den egna kommunen. Parkverksamhetens objekt framstår som små och marginella i jämförelse med husbyggnationen varför detta inte är så lockande. Därmed var möjligheten till lönsamhet liten och prioriteten mycket låg.[50] Kommunen kunde visserligen köpa dessa tjänster från någon annan entreprenör men av praktiska skäl (t.ex. för att reducera arbetsmängden för beställarna) vore det en fördel att kunna anlita den entreprenör som redan befinner sig på plats. För beställarna innebar detta en konfliktfylld situation då det i många fall krävdes att de aktivt agerade och ställde krav för att entreprenören skulle leva upp till sina åtaganden. Samtidigt var det svårt att göra tilläggsbeställningar eftersom entreprenören uppfattades som ointresserad.

Ett exempel på implementering av ny teknik

Har det då skett några grundläggande förändringar vad gäller arbetsorganisation och tekniktillämpning som en följd av att externa entreprenörer anlitas? Kommunens beställare svarade generellt nej på den frågan. När Ragn-Sells övertog verksamheten i första kontraktet övertog de även kommunens personal och därmed även sättet att organisera sig. Entreprenörernas maskiner och tekniska utrustning var modernare än de som kommunen tidigare använde. Det fanns emellertid ett undantag inom va-verksamheten där Ragn-Sells förhållandevis omgående installerade ett datorbaserat

---

50 En lekplats användes som exempel. En mindre anläggning för 50 000 kr är en för liten volym för att det ska löna sig att transportera personal och utrustning. Att använda den befintliga styrkan låter sig inte heller göras, då denna är fullt upptagen med basåtagandet.

system för driftövervakning. Initialt gav det framför allt effekter i form av bättre information men så småningom genomfördes även förändringar som påverkade arbetets uppläggning och organisation. Systemet producerade en mängd information som även beställarna gavs tillgång till. Inte sällan är denna typ av snabb och adekvat information värdefull för kommunen i samband med olika typer av projekterings- eller anläggningsarbeten, även inom andra verksamheter än va. Från beställarsidan ansågs det tveksamt om gatukontoret hade beviljats medel för att installera detta system. Det var trots allt fråga om en större investering som inte på förhand var entydigt lönsam och investeringsmässigt var den tidigare kommunala organisationen försiktigare. Att införa ny teknik var trögare i den kommunala kontexten. Dels var det ofta svårt att få anslag beviljade, dels eller som en konsekvens därav, saknades vana och erfarenhet av att implementera ny teknik.

6.4 SKAFAB – hushållsavfall i Stockholm stad

6.4.1 Tradition av entreprenörer och egen regi

SKAFAB (Stockholms kommuns avfallsförädling AB) bildades 1976 av och med Stockholms stad som enda ägare. Ambitionen var att i bolagsform ta ett samlat ansvar för stadens avfallshantering och samtidigt operativt kunna erbjuda en god avfallsförsörjning. Kommunen utövar också sina lagstadgade uppgifter som huvudman genom bolaget. SKAFAB svarar som sammanhållande enhet inom kommunen för alla de olika typer av avfall som ska hanteras.[51] Före införandet av det kommunala monopolet på hushållsavfall 1972 hade staden en verksamhet i egen regi. Denna drevs i förvaltningsform som en del inom gatukontoret och kompletterades med enskilda privata företag. När monopolet infördes gjorde bolaget en geografisk indelning i olika distrikt som fördelades på olika aktörer som erhöll totalansvar inom området. För egen regi behöll SKAFAB två områden med skilda karakteristika för att generera erfarenheter till beställaren. Över tiden har det förekommit variation i sammansättningen. De geografiska områdena

[51] Verksamheten omfattade ungefär ett hundratal anställda fram t.o.m. den organisationsförändring som skedde 1999.

har varierat på samma sätt som entreprenörskarans sammansättning, beroende på diverse företagsomstruktureringar och upphandlingsutfall.

Att dela verksamheten mellan egen regi och externa entreprenörer har varit en vägledande princip inom företaget sedan starten. En mix av interna och externa utförare har ansetts vara en viktig del för att stimulera företagets långsiktiga utveckling. Denna princip har dessutom drivits förhållandevis långt när externa leverantörer används som ett kapacitetsmässigt komplement till den egna kapaciteten, d.v.s. de utgör renodlade substitut. Företaget använder således externa konkurrerande resurser till de interna. Genom förekomsten av både intern och extern produktionskapacitet är förhoppningen att stimulera till utvecklingsinsatser. Sett tillbaka i historien har det alltid ansetts centralt att verksamheten baserats på en blandning av de två. När det gäller avfall från hushållen innebär detta i grova drag två olika typer, s.k. hushållsavfall och s.k. grovsopor. Båda omfattas av det kommunala insamlingsmonopolet. Hushållsavfall är traditionellt avfall från hushållen som placeras i sopnedkasten eller motsvarande system. Grovsopor är en vardaglig benämning på vad som egentligen är skrymmande hushållsavfall, d.v.s. tillhör transportmonopolet men inte kan hanteras i vanliga sopsäckar. Stora emballage, kylskåp, soffor eller begagnade cyklar får inte plats utan utgör grovsopor för vilka kunden måste beställa separat hämtning.

Avfallsanläggningar och grovavfall

Allt hushållsavfall i Stockholm transporteras till Högdalens förbränningsanläggning (ägs av Stockholm Energi) för behandling. Anläggningen är därmed navet i hanteringen då den har kapacitet för hela Stockholms volym.[52] Grovsoporna kan emellertid inte hanteras på samma sätt. Då förbränning är uteslutet destineras grovavfallet istället till någon av regionens deponier. Konsekvensen av detta är att grovavfallet har blivit ett separat flöde med separata kontrakt, särskilt från hushållsavfallet. Entreprenörer som är intresserade av att agera kring grovavfall måste godkännas av kommunen som huvudman och ansvarig enligt transportmonopolet. För grovavfallet är hämtning en affär mellan entreprenören och slutkonsumenten. Kunden beställer själv sin hämtning av entreprenören som svarar för hämtning och fakturering enligt de villkor kommunen avtalat med entreprenörerna. För

52 Dessutom finns enstaka privata anläggningar, ägda av större renhållningsbolag, i regionen för deponering av hushålls- och grovavfall.

närvarande har kommunen 14 leverantörer för hantering av grovavfall. I princip fungerar processen som en auktorisation från kommunens sida. Varje entreprenör väljer själv hur det hämtade avfallet ska hanteras, d.v.s. svarar själv för när och hur sortering ska ske samt huruvida förbränning, deponi eller annan återvinning väljs.

Transport av hushållsavfall

För normalt hushållsavfall är SKAFAB enligt lag kontraktspart gentemot hushållen. Inhyrda entreprenörer svarar endast för transporttjänsten enligt beställarens specifikationer om var avfallet ska hämtas och vart det ska levereras. Transport av hushållsavfall har varit delat mellan interna och externa utförare sedan det kommunala monopolet infördes. Inför upphandlingen 1993 beslutades att inkludera alla geografiska områden i en samlad upphandling. Anbudsinfordran innefattade tio olika geografiska områden där både egen regi och externa entreprenörer deltog. Noteras bör att reglerna kring LOU inte gällde vid denna tidpunkt utan det stod beställaren fritt att agera inom då gällande upphandlingslagstiftning. Utifrån inlämnade anbud initierades detaljförhandlingar med anbudslämnarna. Resultatet blev att SKAFAB uppdrog åt egen regi att ansvara för två områden medan resterande åtta uppdrogs åt tre olika privata entreprenörer. Därmed kom externa leverantörer att svara för 87% av verksamheten medan den egna organisationen svarade för resterande 13% enligt fördelningen i tabell 6.1:[53]

Tabell 6.1 Volymfördelning första upphandlingen

Ragn-Sells	38%	Västerort och söderort
Sellbergs	42%	Större delen av innerstaden
Sophämtarna i Storstockholm.	7%	Kungsholmen & Essingeöarna 87% av den totala volymen
SKAFAB	13%	
Totalt	100%	

Avtal tecknades på tre år från och med 1 januari 1994, med respektive entreprenör som arbetade mot en fast ersättning per geografiskt område under totalt ansvar. Sammanlagt uppgick arvodena till de externa entreprenörerna

53 Volymen beräknad på det ackordssystem (prestationspoäng) som gäller för personalen.

till ungefär 120 miljoner kr årligen. Detta representerade en kostnadsreduktion i storleksordningen 20%, d.v.s. beställarna var mycket nöjda med det ekonomiska utfallet. Däremot oroade marknadssituationen då alla mindre entreprenörer utom en slogs ut till förmån för de rikstäckande dominerande företagen som vann sju kontrakt tillsammans.

En ny upphandling

Inför 1996 var alla befintliga kontrakt på väg att löpa ut samtidigt. Bolaget stod därför inför en ny upphandling[54], omfattande all transport av hushållsavfall, vars kontrakt skulle träda i kraft under 1997. Antalet områden och deras utformning har varierat över tiden i takt med den interna organisationens situation och förändrad bebyggelse. Det är ett resultat av en uttalad ambition hos beställaren som inför varje upphandling söker variera geografisk indelning och kontraktstidernas längd. Etablerade strukturer och uppdelningar får inte växa fast utan det anses fördelaktigt med en ny bedömning vid varje upphandling. På detta sätt strävar bolaget efter att motverka marknadsuppdelningar och stimulera till ökad konkurrens. Därför har beställarna aktivt laborerat med de geografiska distriktens utformning i takt med utvecklingen.

Detta var första gången som bolaget gjorde en upphandling i full skala i enlighet med de nya reglerna i LOU. Osäkerheten kring regelverkets tillämpning bedömdes kräva extra försiktighet. Beställaren ville inte riskera att bli intvingad i en utfallssituation som ansågs ofördelaktig. Från upphandlingen undantogs därför en volym för egen regi. Denna utökades dessutom med den del av Djurgården som faller inom ramen för kungliga slottets förvaltning. Detta område innebär speciellt krävande förutsättningar vilka den tidigare entreprenören (Sellbergs) inte ansetts svara mot fullt ut. Genom att överta denna del i egen regi ökade möjligheterna att påverka verksamhetens kvalitet och inriktning. På samma sätt som tidigare valdes att definiera om de geografiska entreprenadområdena för att inte motsvara tidigare strukturer. Entreprenörerna skulle inte på förhand vara bekanta med de områden som fanns i upphandlingen för att stimulera till en ökad dynamik och konkurrens. Denna gång bedömdes åtta kontraktsområden lämpliga för att skapa

54 Upphandlingen omfattade tre delentreprenader av vilka endast den första, hushållsavfall med manuell hantering i säck eller kärra, behandlas här. Övriga två innehåller dels hämtning med container, dels hämtning med mobilt sopsugfordon.

konkurrens. Storleken på dessa varierade från i storleksordningen ca 5–6 trakter[55] (två man plus bil) per område till ungefär 13 stycken. Upphandlingen kom således att omfatta åtta olika kontrakt med start 1 januari 1997 för att gälla under fem år framöver.

Anbud kom in från totalt sju olika företag och då beställarna inte kunde erinra sig ytterligare svenska privata avfallsföretag kunde de konstateras att alla potentiella aktörer deltog. Dock hade inget utländskt företag lagt anbud. Emellanåt har det även förekommit att något lokalt åkeri deltagit eller grannkommunernas utförarorganisation (Södertörns renhållningsverk) anmält intresse. I denna upphandling hade de emellertid valt att avstå. Resultatet blev att transport av hushållsavfall kom att omfattas av fem entreprenörer istället för tre. Ingen aktör blev dominerande utan volymen var förhållandevis jämt fördelad. Baserat på kontraktssumman blev fördelningen enligt tabell 6.2 (inklusive SKAFAB).

Tabell 6.2 Volymfördelning andra upphandlingen

Sellbergs	23% (2 områden)	(42%)
Ragn-Sells	8% (1 område)	(38%)
Sophämtarna i S.stockholm	18% (2 områden)	(7%)
Tommy Hellstén AB	18% (2 områden)	
L.Lööf AB	18% (1 område)	
SKAFAB	15% (2 områden)	(13%)
Totalt	100%	

De båda stora företagen (Ragn-Sells och Sellbergs) tappade andelar. Sellbergs behöll ett område, tappade två men lyckades ta ett från Ragn-Sells som endast hade ett område kvar. Sophämtarna i Storstockholm behöll sitt område och kunde dessutom utöka med ytterligare ett område. Liselotte Lööf AB var ett nytt företag som genom kontraktet lyckades etablera sig som en entreprenör inom kommunen. Två områden gick till en mindre entreprenör (Tommy Hellstén Renhållning och Återvinning AB) som lyckats övervintra en kontraktsomgång 'ute i kylan'. Efter att tidigare haft kontrakt förlorades hela volymen i förra upphandlingen. Totalt innebar detta resultat

55 Arbetsuppgifter motsvarande en sopbil bemannad med två personer.

att 70% av volymen hushållsavfall från och med årsskiftet fick en ny entreprenör för transportfunktionen.

Ett långsiktigt strategiskt övervägande inom SKAFAB har varit att alltid behålla utförarvolym i intern regi. Därför undanhölls två områden helt av försiktighetsskäl. Avsikten var att tillförsäkra sig denna volym internt för att säkerställa den egna produktionsorganisationen. De affärsmässiga villkoren (utförarenhetens ersättning) fastställdes med de externa avtalen som riktmärke. Vilka värden är det beställarna försöker vårda genom att inte utsätta den egna utförarenheten för risken att förlora? Primärt anges två skäl. Att ha tillgång till en utförarorganisation bidrar till att bibehålla erfarenheter och kompetensutveckling inom den egna organisationen. Detta är särskilt viktigt inför och i samband med upphandlingar. När underlag ska utarbetas och anbud utvärderas är det värdefullt att ha tillgång till praktisk utförarerfarenhet. En fullständig externalisering riskerar att leda till att beställarna tappar känslan, dels för verksamhetens villkor, dels för vad som är en rimlig kostnadsnivå. Den egna regin utgör ett informationsmässigt riktmärke som beställarna kan använda i relationerna med externa utförare.

En andra orsak är att det inom SKAFAB anses värdefullt att bedriva utvecklingsverksamhet. För att detta ska vara möjligt krävs en kritisk massa av personer och aktiviteter. Att enbart förlita sig på den utvecklingskraft som marknadens aktörer erbjuder uppfattas som väl riskabelt. Visserligen bedriver de stora privata entreprenörerna eget utvecklingsarbete. Detta kommer SKAFAB och konsumenterna tillgodo när de svarar för verksamheten. Risken finns emellertid att inte alla företagen är intresserade av, eller har möjlighet, att driva utvecklingsarbete. Dessutom finns risk att utvecklingsområden som SKAFAB anser vara prioriterade ligger lågt på andra aktörers prioriteringslista. Inom bolaget är ambitionen att ha möjlighet att i viss mån själv kunna agera som ”spjutspets” inom viktiga områden. Ett exempel är när man som första aktör i regionen började använda frontlastarfordon, något som numera är standard hos såväl privata företag som kommuner. För att dra maximal fördel av den interna produktionsorganisationen ansvarar denna för två geografiska distrikt med olika karakteristik. Det första är ett innerstadsområde med de speciella typer av fastigheter och problem som finns där, d.v.s. hög andel äldre fastigheter samt små ytor både inom och mellan husen. Det andra är ett förortsområde med hög andel fristående villor med större avstånd mellan de enskilda kunderna. På detta sätt breddas basen av erfarenheter som kan återföras till beställaren, något som ansetts mycket centralt.

En lyckad upphandling?

Prismässigt anser beställarna att upphandlingen var mycket lyckad då entreprenadkostnaderna generellt minskar. Detta var dessutom andra gången på 1990-talet som en konkurrensutsatt upphandling resulterade i reducerade totala kostnader. Inte heller har det tummats på kvaliteten. Kraven på t.ex. servicenivå har hållits oförändrade samtidigt som de skärpts inom andra områden som t.ex. miljö. Speciella villkor vad gäller miljöanpassning av t.ex. bränslen och hydraloljor är nu inkluderade. Beställarna har dock sett orosmoln angående de nya och mindre entreprenörerna. Praktiskt har det fungerat, d.v.s. soporna har transporterats enligt överenskomna villkor. Däremot har det hittills varit mer tveksamt inom miljöhänsyn och kvalitetssäkring där entreprenörerna enligt beställarna 'slirat lite'. Uttryckliga krav som ställs rör personalens utbildning och deras klädsel samt fordonens kondition vad gäller miljövänliga bränslen och t.ex. pressvatten från fordonens lastutrymme. Historiskt har det primärt varit priset som styrt vid val av leverantör. Eftersom det är svårt att väga samman olika faktorer (t.ex. miljökompetens) har priset erhållit för stor betydelse. Successivt strävar beställarna efter att föra in ytterligare faktorer i upphandlingarna. Dessvärre har dessa inte fått någon avgörande kommersiell betydelse då valet av entreprenörer huvudsakligen styrts av priset. Att bredda kriterierna i upphandlingen har därmed inte heller givit någon påverkan på den konkurrenssituation som råder på marknaden.

Under 1999 ändrades filosofin

Efter de två senaste upphandlingarna har bolagets egen utförarenhet tvingats ta "rejäla tag" för att anpassa kostnadsnivån. Villkoren för egen regi har styrts av de externa entreprenadavtalen. Dessa villkor har däremot aldrig betraktats som något avtal utan snarare som någon form av budget som löpande kan vara öppen för förhandling beroende på vad som ska utföras. Även om kostnadsnivån givits utrymme har det ansetts som en styrka att ha tillgång till en intern utförarorganisation. I samband med införandet av producentansvaret gjordes därför en omfattande satsning för att öka konkurrenskraften relativt andra aktörer. I de följande upphandlingarna lyckades bolaget vinna flera kontrakt åt de s.k. materialbolagen avseende transport inom återvinningssystemen vilket togs som en indikation på konkurrenskraft. I samband med det senaste valet skiftade fullmäktige i Stockholm majoritet och det blev ett borgerligt styre. Ett tydligt budskap på central politisk nivå i kommunen har gällt avyttring av kommunala produktionsresurser, framför

allt i de kommunala bolagen. Från politiskt håll initierades därför en förändring där hela SKAFABs utförarenhet från och med augusti 1999 placerades i ett separat dotterbolag för försäljning till privata intressenter. Från och med 1 januari 2000 håller bolaget på att avvecklas för att istället inrätta en beställarfunktion i förvaltningsform under en renhållningsnämnd.

6.4.2 Ekonomiska effekter

Första upphandlingen 1993

Inför upphandlingen 1993 hade inte alla löpande avtal ingåtts vid samma tillfälle. Via tilläggsavtal och förlängningar hade emellertid beställarna tidsmässigt samordnat så att alla förföll vid slutet av 1993. I upphandlingen av de nya entreprenaderna gjordes också ersättningssystemen om. Syftet var att skapa tydliga incitament utan att begränsa entreprenörens handlingsfrihet. Det nya systemet baserades på att entreprenörerna kontrakterades för alla transporttjänster inom ett geografiskt område till ett fast pris. De avtal som slöts innebar därmed en årlig total entreprenadkostnad kring 125 miljoner kr. Att värdera och jämföra detta är inte enkelt eftersom systemen gjorts om och de tidigare avtalen var ett 'lappverk'. Jämförs totalsummorna kan emellertid konstateras att de nya avtalen innebar en kostnadsreduktion i storlekordningen 20% för entreprenaddelen.

Andra upphandlingen 1996

Utfallet i upphandlingen 1996 innebar ännu en gång radikalt sänkta entreprenadarvoden. De avtal som tecknats med externa utförare innebar en total kostnadsnivå om ungefär 100 miljoner kr årligen vilket innebar en kostnadsreduktion i storleksordningen 20% för andra gången i rad. Det finns dock anledning att tolka denna med försiktighet. Ännu en gång är det problematiskt att göra mer noggranna jämförande analyser av kostnadsnivån i de förutvarande och de nya kontrakten eftersom principerna för arvodering ändrats. Den tidigare tillämpade principen innebar en viss snedstyrning[56] varför beställaren istället valde arvodering i förhållande till antalet hämtade kärl m.m.

---

[56] Ett problem med den fasta ersättningen var att entreprenörerna gavs incitament att klassa avfall från hushållen som grovsopor eftersom detta fakturerades kunden separat, utan att fasta arvoden från kommunen påverkades.

Den angivna summan som utfall baseras på ett antagande om normalvolym. Detta är emellertid ett mycket vanskligt begrepp då volymerna genomgår omfattande förändringar i takt med utvecklingen av producentansvaret. Trenden av detta är emellertid att volymerna snarare minskar än ökar, d.v.s. mest sannolikt är att den antagna summan minskar.

6.4.3 Icke-kvantifierade effekter

När beställarna inom SKAFAB har summerat erfarenheterna efter de båda senaste upphandlingsomgångarna är det framför allt prisnivån som fokuserats. När även den andra upphandlingsomgången resulterade i prissänkningar på över 20% väcktes farhågor. Kommer entreprenörerna verkligen att klara sina åtaganden och hur kommer servicenivån att utvecklas?

Den egna produktionen under hård press

Erfarenheterna från den första upphandlingen var att entreprenörerna erbjöd sig att transportera avfallet till väsentligt lägre priser än tidigare. För att SKAFABs egen produktionsorganisation skulle kunna matcha dessa villkor krävdes förbättringar. Ett omfattande arbete med kostnadsrationaliseringar påbörjades och gav så småningom resultat. Hårt pressad har den egna utförarorganisationen så småningom närmat sig en kostnadsnivå likt entreprenörernas. Åtgärder som genomförts handlade främst om att skärpa kraven på organisationen så att rutiner rationaliserades. Dessutom kräver företaget idag väsentligt mer av sin personal då ’man har lagt mer på gubbarna’. Samtidigt har personalstyrkan successivt reducerats.

Efter hand har det visat sig att leverantörerna faktiskt lyckats leva upp till sina åtaganden, både vad gällde pris och hämtningsfrekvens. Anmärkningar förekom och då främst angående hur allmänheten uppfattade de utförda tjänsterna. Framför allt gällde klagomålen att fordonen uppfattades som smutsiga och ohygieniska. Vidare anmärktes också på att avfall hämtades vid udda tidpunkter. Efter påpekanden från beställarna vidtog entreprenörerna åtgärder för att förhindra en upprepning. Inför andra upphandlingen försökte beställarna förhindra att den här typen av problem kunde uppstå. För att generellt förbättra branschens rykte skärptes kraven i förfrågningsunderlaget om faktorer som t.ex. vårdad klädsel hos personalen och rena och välvårdade fordon. Samtliga entreprenörer i upphandlingen accepterade

kraven utan omsvep varför beställarna ansåg sig nöjda med att ha ”fått upp” miniminivån. Genom att kraven formaliserats fanns också ett större handlingsutrymme för beställaren att aktivt ställa denna typ av krav på entreprenörerna.

Nya krav i avfallshanteringen

Inför den senaste upphandlingen konstaterades att erfarenheterna så långt tydligt indikerade att det var prispress som premierats. De handlingar som utgjort underlag hade tidigare varit utformade så att priset sattes i fokus och därmed premierats. Det har emellertid visat sig mycket svårt att utforma underlagen så att mjuka kriterier som kompetens och förmåga till utveckling kunnat premieras. Denna gång sökte man ändra på detta genom att bredda urvalskriterierna i upphandlingen inom åtminstone två områden, miljö och kvalitetssäkring. Miljökravet var flerdimensionellt då det dels innebar krav på miljövänliga oljor och drivmedel, dels att företagets personal hade erforderlig miljökompetens och förmåga att agera i relationen med konsumenterna (t.ex. för att svara på frågor kring sortering och producentansvar). Kravet på att leverantören skulle kunna uppvisa ett system för kvalitetssäkring ansågs vara en indikator på att företaget hade ambitioner att arbeta med utveckling. Dock behövde det inte finnas ett system i drift utan beställarna nöjde sig med att entreprenören kunde visa en plan för införandet av ett kvalitetsäkringssystem. Noteras kan också att båda dessa krav formulerades som minivåer. För att kunna vara kvalificerad att leverera måste båda dessa krav vara uppfyllda.

Inget av de presenterade kriterierna fick någon kommersiell betydelse då de omedelbart accepterades av alla. Ragn-Sells och Sellbergs hade redan implementerade kvalitetssystem medan de mindre entreprenörerna kunde presentera acceptabla planer för införande. Att bredda kriterierna i upphandlingen har därmed höjt ribban på acceptabel lägsta nivå på utförandet. Däremot lyckades inte underlag och avtal formuleras så att utveckling stimuleras och t.o.m. premieras genom ett högre pris. Konstruktionen innebär att beställaren initierar utveckling genom minikrav för entreprenörerna att leva upp till. Möjligen har entreprenörerna stimulerats att ”höja sig ett snäpp” men inte lockas att ta fram något i grunden nytt.

Att stimulera fram en bättre leverantörsmarknad

Under det senaste decenniet har avfallsbranschen genomgått en omfattande koncentration. Ragn-Sells och Sellbergs har skaffat sig en dominerande situation och är ensamma på många håll i landet. I storstadsregionerna, främst kring Stockholm, finns dock fler mindre aktörer som agerar lokalt. Erfarenheten inför den senaste upphandlingen är emellertid att det varit svårt att få någon ”riktigt fungerande marknad” att köpa ifrån. Två företag har dominerat och det har inte funnits andra aktörer med egentlig kapacitet att konkurrera. Beställarna upplever en risk att företagen får för stora möjligheter att agera och att beställaren därmed tappar initiativet och hamnar ’i skuggan’. Därför ansågs den senaste upphandlingen ha givit ett lyckat utfall. Mixen av aktörer anses har blivit väsentligt förbättrad. Den tidigare strukturen med tre entreprenörer, varav två dominerande, är nu ersatt. Antalet aktörer har ökat så att det nu kontinuerligt finns fem externa entreprenörer igång i verksamheten. Flera entreprenörer, där flera av dem är mindre, ger en mer jämnt fördelad marknad. Dessutom är det endast tre av åtta områden som har kvar den tidigare entreprenören, d.v.s. i fem områden har en ny entreprenör tagit vid. Kapaciteten och den verksamhetsmässiga volymen är nu också jämnare fördelad mellan de olika aktörerna och ingen aktör har mer än en femtedel av volymen (max två områden). Det är upplagt för att prova nyheter i verksamheten. Att den produktionsmässiga kapaciteten är spridd på fler aktörer betyder att beställaren har en mer aktiv och dynamisk marknad att agera på.

Erfarenheterna ett år efter att kontrakten trätt ikraft pekar emellertid på att entreprenörsbyte inte är problemfritt. Dels har det uppstått en mängd praktiska problem kring överföring av information om abonnerande fastigheter. Dels har de mindre företagen haft svårt att klara en dramatisk volymökning och samtidigt införa kontraktets stipulerade kvalitetssäkringsrutiner. De två stora företagen har redan implementerade system och en administrativ överbyggnad för hanteringen. De mindre företagen befinner sig i en etableringsfas. Småföretagens konkurrensfördel ligger i en liten administrativ överbyggnad vilket skapar möjligheter att erbjuda kunderna lägre priser, vilket samtidigt utgör deras största svaghet. För beställarna har detta inneburit en komplicerad situation. Samtidigt som de mindre leverantörerna pressats för att verkligen stå vid sina anbud vore det olyckligt om de försvann från marknaden. Beställarnas mardröm är en återgång till den tidigare situationen med två dominerande företag. En ökning från tre till fem externa entreprenörer har gjort beställarfunktionens vardag blivit mer komplex. Istället för tre är det nu fem kontaktytor som ska underhållas och koordineras

på ett korrekt sätt, något som ytterligare komplicerats av att några av företagen är nyetablerade.

Ett lyckat utfall?

Inom SKAFAB konstaterades upphandlingen som lyckad i två avseenden. Prisnivån har kunnat sänkas radikalt utan att tumma på kvaliteten. Visserligen har det förekommit vissa initiala besvärligheter och det har krävts större insatser från beställarens sida än förväntat. Sammantaget har dock ändå stora förbättringar uppnåtts. Inslaget av tävlan och de mindre entreprenörernas nyetablering har pressat prisnivån på ett påtagligt sätt. För beställaren innebär detta, förutom att säkerställa att entreprenaderna fullföljs, ett allt större ansvar för att stimulera till (premiera) utveckling och innovationer. Detta ha r även inverkat på den egna regin som blivit mer pressad att effektivisera än någonsin. Dessutom har den miljömässiga standarden inom stadens avfallshantering skärpts. Specificerade krav på miljöanpassning av t.ex. bränslen och hydrauloljor har uppfyllts och även om det inte avgjort utgången på någon upphandling har det inneburit en miljömässig förbättring.

Kaptitel 7

Samverkan inom kommunalteknisk försörjning

7.1 Introduktion

I detta kapitel presenteras tre empiriska fall på interkommunal samverkan. Karaktären varierar och främst är det förändringsambitionerna som skiljer sig åt då aktörerna i några fall enbart arbetar med scenarioteknik för att värdera samverkanskonceptets potential. Gemensam nämnare är dock att alla tre fallen fokuserar samverkan som idé och metod för vidareutveckling. Varje beskrivning baseras på tre delar. Inledningsvis görs en summarisk beskrivning av aktörer och händelseförlopp för att presentera fakta om händelser och kronologi. Därefter följer två reflekterande avsnitt kring effekterna i respektive process. Först behandlas ekonomiska konsekvenser och därefter följer andra, kvalitativt orienterade, observationer för att ge innehåll åt observerade effekter. Två aspekter finns i framställningens fokus. Den första berör fördelar och potential som aktörerna identifierat inom åtgärderna. Vilka erfarenheter har gjorts och vilka ytterligare skymtas? En andra aspekt berör hur respektive strategi tillämpats, d.v.s. hur aktörerna valt att agera och hur processen har drivits. De olika processerna har en mycket varierad karaktär. Två av fallen är verksamhetsmässigt breda då de omfattar flera verksamheter men sättet att arbeta med samverkan skiljer sig dock åt mellan de två. Det tredje fallet är ett projekt som bedrevs inom va-sektorn av dess branschförening VAV.[57] Ambitionen var att samla alla kända fall med samverkan för att utvärdera de erfarenheter som fanns samt eventuellt ytterligare potential. Därför omfattar detta fall flera exempel på samverkansambitioner.

[57] Vatten- och avloppsverksföreningen.

7.2 TENK – samverkan om teknisk produktion[58]

7.2.1 En historia från Småland

TENK är en samlade beteckning på samverkansaktiviteter och ambitioner som funnits mellan fyra gatukontor i sydöstra Småland sedan början av 1990-talet. Namnet TENK är hämtat från de inblandade kommunernas begynnelsebokstäver; Torsås, Emmaboda, Nybro och Kalmar. De fyra kommunerna angränsar till varandra och ligger samlade i en kvadrat om ca fyra gånger fyra mil med sammanlagt ca 95 000 invånare. Kommunerna innefattar både stadsmiljöer och glesbygd. Torsås och Emmaboda får betraktas som små aktörer i sammanhanget då både den totala verksamhetsvolymen och de egna resurserna är begränsade. Nybro kan klassificeras som en medelstor aktör med en tydlig profil av egen regi medan Kalmar är klart dominerande med en strävan att ha en fullsorterad basnivå i egen regi. Upprinnelsen till projektet var mycket anspråkslös i förhållande till proportionerna av den debatt som skulle följa. Projektet är ett av de senaste årens mest uppmärksammade utvecklingsprojekt inom det kommunaltekniska verksamhetsområdet. Fyra gatuchefer i förhållandevis små kommuner sökte tillsammans en annorlunda väg för att utveckla den tekniska försörjningen. De sökte på eget initiativ ett alternativ till lösningar som byggde på entreprenader och privatisering. Genom att samverka interkommunalt ville de själva försöka exploatera eventuella fördelar i storskalighet. Kunde samverkan vara en möjlig strategi för att nå ett bättre utnyttjande av de resurser de faktiskt hade?

7.2.2 Ett projekt i flera faser

Redan tidigare hade det i mindre skala förekommit olika former av samverkan, både på politisk och tjänstemannanivå. Starten för TENK-projektet kan sägas ha skett i mars 1990 när det första mötet mellan de fyra gatucheferna hölls. Entusiasmen var tydlig och senare på våren träffades representanter från olika nivåer i kommunerna samt företrädare för Svenska Kommunförbundet. Mötet resulterade i ett utvecklingsprojekt som erhöll finansiellt stöd av Svenska Kommunförbundet. En projektgrupp bildades bestående

58 Se Hansson et al. (1994) för en mer omfattande presentation av projektets upprinnelse.

av de fyra gatucheferna samt en konsult vars roll var att medverka som process- och utredningshjälp och i september avhöll gruppen sitt första officiella möte.

Några formella utredningsdirektiv formulerades aldrig och i de berörda kommunerna fanns inte heller några politiska beslut om hur utredningen skulle bedrivas eller inriktas. Formellt hade projektgruppens ett utredningsuppdrag att identifiera intressanta områden att samverka inom samt konsekvensbedöma dessa. Däremot råder det, än idag, delade meningar om huruvida TENK enbart omfattade en utredningsambition eller om ambitionen även var att genomföra konkreta identifierade förslag. Klart är emellertid att det inte fanns någon tydlig problembild i kommunerna. Visserligen pågick en diskussion om behovet av att omvandla den kommunala sektorn men det fanns inga påtagliga akuta problem i någon av kommunerna som en samverkan kunde vara lösningen på.

Steg 1 – från förändringsarbete till utredning

Vid den första träffen samlades den blivande projektgruppen för att diskutera samarbetsmöjligheter och dess effekter. Situation betraktades som inledningen på ett utvecklingsarbete där målsättningen var att hitta konkreta områden som mer eller mindre omedelbart var lämpliga för gemensamt agerande. Initialt gavs snabba resultat då det relativt snabbt etablerades en inköpssamverkan av va-material. Därmed uppenbarades också en tydlig förändringsavsikt. I samband med att Kommunförbundet beslöt sig för att finansiera TENK och koppla en sekreterare till projektet förändrades emellertid den ursprungliga avsikten om ett konkret samutnyttjande av resurser till att också göra en utredning åt Kommunförbundet.

Steg 2 – från utredning till både utredning och förändringsförslag

Efter hand som TENK-utredningen pågick identifieras fler lämpliga samverkansområden. Idén om en mer fullständigt integrerad produktionsorganisation började växa fram och fyllas med konkreta förslag på innehåll. Bland annat började man utveckla olika alternativ kring ett gemensamt produktionsbolag samt studera dess för- och nackdelar. I juni 1991 anordnades ett stormöte med all berörd personal från de fyra kommunerna. Projektgruppens syfte med mötet var dels att informera om TENK-processen, dels att låta personal från kommunerna träffa varandra. Den information som gavs på

mötet tolkades emellertid olika av de närvarande. Redan på förhand varierande åsikterna om avsikten med TENK och stormötet blev det forum där meningsskiljaktigheterna fick genomslag i större format. Den mest spridda uppfattningen var att informationsmötet gällde ett konkret förslag till förändring. Förslaget antogs representera en fusion av de befintliga produktionsorganisationerna till ett regionalt kommunalt utförarbolag. Den utredning som projektgruppen bedrev åt Kommunförbundet hade därmed övergått till att uppfattas som ett konkret förändringsarbete i fyra kommuner. En andra och försiktigare tolkning av situationen (projektgruppens) var att ledningen ville informera om hur TENK som utredning framskridit och vilka idéer som framkommit. Företrädare för denna tolkning hävdar att det aldrig var tal om något förändringsförslag utan endast fråga om att presentera den utredningen åt Kommunförbundet. De två tolkningarna kan sammanfattas med att TENK-processen nu hade fått flera olika ambitioner. TENK var dels en utredning som gatucheferna utförde åt Kommunförbundet, dels ett konkret förändringsförslag för personalen i respektive organisation att ta ställning till.

Steg 3 – återigen endast en utredning

Under hösten 1991 visade det sig på flera punkter finnas osäkerhet om vad TENK-processen syftade till att uppnå. Projektet förknippades med olika innehåll i respektive kommun, varför det rådde osäkerhet om vilken målsättning som gatucheferna skulle arbeta efter. Dessutom hade de olika omfattande mandat att arbeta utifrån i sina respektive kommuner. Inom projektgruppen konstateras slutligen att TENK endast var en utredande förstudie som innebar att varje kommun enskilt hade att fatta beslut om en eventuell fördjupad fortsättning. Konkret resulterade projektgruppens arbete i en rekommendation. Denna gick i grova drag ut på att man skulle fortsätta utreda en fusion, företrädelsevis i bolagsform, med avsikt att utforma ett förslag till principlösning. Under våren 1992 beslutades att avvakta statliga besked om eventuella juridiska förändringar vad gäller konkurrenslagstiftning och kommunala bolag. I mars 1993 var det så dags att ta ett slutligt ställningstagande till TENK. Politikerna beslutade att kommunerna endast skulle gå vidare med enskilda utbyten, d.v.s. samverkan utan att fusionera. Vidare uppdrogs åt gatucheferna att fortsätta sina samverkansdiskussioner och att eventuellt fortsätta projektet om en mer formaliserad samverkan när tiden 'var mogen'.

Det konkreta utfallet

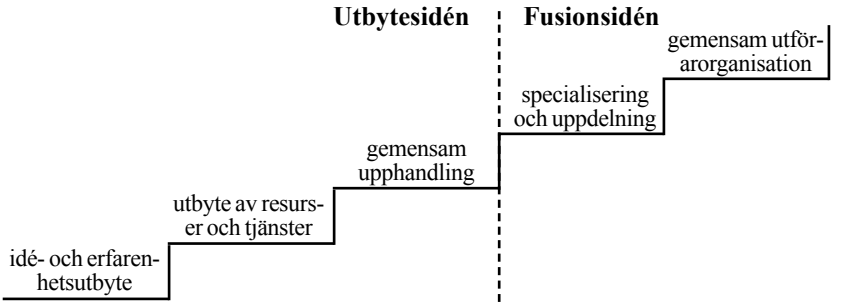
TENK har emellertid genererat ett antal effekter. Konkret har dessa inneburit en rad olika samarbetsprojekt, alla baserade på utbyten mellan oberoende organisationer. Några av dem nämns nedan:

- Torsås och Emmaboda utnyttjar Nybros sopmaskin.
- Emmaboda och Torsås köper gemensamt in väderprognoser.
- Gemensamma upphandlingar av va-material.
- Kommunerna har tecknat avtal om att utbyta personal och maskinella resurser till självkostnadspris, t.ex. arbetar även Nybros stensättare i Torsås och Kalmar.
- Nybro bistår med läcksökning i Emmaboda och gör va-kartor åt Torsås.

Genom projektet TENK har aktörerna vidare även fått en arena att träffas på. Förvaltningscheferna och arbetsledarna träffas ungefär en gång i halvåret och diskuterar gemensamma angelägenheter. Under projektarbetets gång har således aktörerna också skapat ett bredare kontaktnät mellan kommunerna.

Samverkanstrappan

Ett resultat av TENK-projektet blev den s.k. samverkanstrappan (Hansson et al, 1994) som kom att utgöra en inventerande sammanfattning på de olika alternativ som stod till buds. Av TENK-aktörerna kom trappan även att utgöra en processvägledning, d.v.s. samverkan formulerades som en stegvis process där varje steg innebar successiv fördjupning. I trappan lär parterna initialt känna varandra genom enskilda utbyten för att senare kunna ta steget till en fusion.



Figur 7.1 Samverkanstrappan

Även om det fanns olika uppfattningar mellan aktörerna och varierande intensitet under projektets gång, fanns en tydlig ambition i TENK-kommunerna att driva projektet till det sista trappsteget, d.v.s. att genomföra en fusion. Initialt kunde de båda första (ofarliga) stegen snabbt realiseras utan hinder. Därefter började det lanseras motstånd när syftet med TENK och dess former ifrågasattes.

Under senare år

TENK-projektet har satt de småländska kommunerna på kartan i det kommunala Sverige. Projektet kom att associeras med en tidig tillämpning av två koncept som senare skulle erhålla mycket uppmärksamhet, dels bolagisering, dels samverkan. Projektet i sig innebar att aktörerna givits en arena att träffas och utbyta erfarenheter. Inför mer omfattande frågor med regional beröring sker fortfarande en koordination mellan t.ex. gatucheferna. Dessutom sker en mängd mindre utbyten löpande även om de inte omfattar alla fyra kommunerna. En av de mer påtagliga effekterna är det samverkansprojekt inom va-verksamheten som senare initierades av driftspersonalen (se avsnitt 7.3.1). I detta fall är samordning ingen ledningsinitierad aktivitet utan en aktivitet som initierats i den enskilda verksamheten. Notabelt är också att den politiska ledningen i de fyra kommunerna har ett forum för samverkan och samordning i politiska frågor, nämligen KNET. Denna grupp fanns redan före TENK-projektet men fick sitt namn i samband med projektet.

7.2.3 Ekonomiska effekter

Att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av TENK är en förhållandevis komplex uppgift. Det är helt enkelt svårt att veta vad som ska jämföras med vad då TENK, dels representerades två olika utvecklingsvägar, dels skiftade fokus mellan utredning och förändringsarbete. De ekonomiska resonemangen baseras emellertid uteslutande på projektgruppens bedömningar och inte på konstaterade effekter då projektet aldrig realiserades. Vilken potential förknippade aktörerna med TENK? Projektet kom att representera två principiellt olika idéer, utbyte och fusion enligt trappan i figur 7.1. Mindre omfattande utbyten baseras på att göra gemensamma inköp och ömsesidiga utbyten av resurser och kapacitet som komplement till de egna organisationerna. Det mer omfattande samverkansalternativet baserades på att

utförarorganisationerna fusionerades till ett regionalt utförarbolag. Potentialen i en samverkan varierade beroende på vilket av de båda alternativen som stod i fokus. I presentationen nedan behandlas de därför var för sig.

Utbyte – tydlig men begränsad ekonomisk potential

Genom att ett utbyte kunde etableras mellan kommunerna förutsåg projektgruppen besparingar. Det var framför allt inom två grundläggande områden som utbyten bedömdes kunna medföra sänkta kostnader:

- Öka kapacitetsutnyttjandet, samverka om personal och maskiner mellan kommunerna istället för externa köp.
- Ökad marknadskraft genom gemensamma inköp av material och tjänster.

En inventering av behov och resursutnyttjande inom de fyra kommunerna indikerade en potentiell besparing genom utbyte. Till stor del byggdes denna upp av fördelar inom inköpsområdet. Samtliga inblandade fick del av vinsten även om de stora kommunerna av naturliga skäl fick störst andel i absoluta tal. Beräkningarna indikerar emellertid endast en begränsad besparing. Beräknad som andel av total omsättning antyds en besparing omkring två miljoner kr vilket motsvarande en potential på något över en procent.

Fusion – större men otydliga ekonomiska vinster

I projektgruppen insåg man tidigt att större ekonomisk potential krävde en längre driven samverkan. Bedömningen gjordes att den största ekonomiska potentialen fanns i den operativa kärnverksamheten. I de diskussioner som fördes cirklade intresset runt fusionering av arbetsavdelningarna för gata, park och underhåll av va-nätet. I det slutliga förslaget omfattade fusionen även projektering och viss annan planeringsverksamhet. Däremot inkluderades inte renhållnings- och avfallshantering eller drift av vatten- och avloppsreningsverk (processverksamheten). Tanken var att dessa verksamheter kunde inkluderas i ett eventuellt senare steg.

Idén var att skapa ett regionalt utförarbolag som kunde sälja tjänster enskilt till respektive kommun och samtidigt dra nytta av skalfördelar vid dimensionering och produktionsplanering. Först på detta sätt kunde nyttan av ökat kapacitetsutnyttjande av personal och fordon/maskiner utnyttjas maximalt.

I en på detta sätt utvidgad samverkan kunde potentialen i ett utbyte kompletteras med ytterligare samordningsvinster i storleksordningen 600 000 kr. Om utförarverksamheten förlades till ett regionalt bolag skulle varje enskild kommun agera som beställare med möjligheter att även anlita andra leverantörer. Potentialen i den regionala organisationen skulle därför synas i form av en konkurrenseffekt där ökad effektivitet skulle visas vid upphandlingar. Beräkningskonstruktionen gjorde emellertid att denna konkurrenseffekt var den i särklass största i bedömningen. I kalkylen beräknades alltså effekterna av att driva en verksamhet konkurrensutsatt. Efter att ha tagit del av erfarenheter från Storbritannien bedöms effekten till 10%. I TENK blir alltså besparingspotentialen 10% av den volym som utsätts för konkurrens. Följande beräkning presenterades:

- Av *driftverksamheten* skulle 20% initialt konkurrensupphandlas vilket förväntades medföra en produktivitetsvinst på totalt drygt 2 Mkr för de fyra kommunerna.
- För *bygg- och anläggningsverksamheten* förväntades en gemensam organisation kunna 'vinna anbud' motsvarande 35 % av totalmarknaden[59]. En 10% konkurrenseffekt på denna volym ger en produktivitetsvinst motsvarande totalt drygt 2 miljoner kronor.

Begränsade och otydliga ekonomiska vinster av en fusion

Inom projektets ram presenterades en ungefärlig besparing på sju miljoner kronor som en försiktig skattning av den förväntade ekonomiska potentialen av en fusion, se tabell 7.1.[60]

Tabell 7.1 Total besparingspotential i TENK-projektet

Besparing vid utbyte	ca 2 miljoner
Mervärde vid fusion	ca 4,5 miljoner
Summa	ca 6,5 miljoner

[59] I detta fall avser totalmarknaden kommunernas totala behov av anläggningsinvesteringar.

[60] Siffran är hämtad ur den slutrapport gruppen arbetade fram. I denna presenteras siffran som den uppskattning gruppen gjort av en årlig "rationalisering/besparing" om kommunerna samverkar genom en gemensam produktionsorganisation.

Utifrån beräkningsgrunden kan konstateras att TENK-projektets potential är starkt begränsad då den totala potentialen beräknades till knappt sju miljoner kronor. Mervärdet av en fusion i förhållande till ett utbyte skattades till knappt 5 miljoner kronor. Av den sammanlagda omsättningen i kommunerna motsvarar detta en besparingspotential på något över tre procent.

7.2.4 Icke-kvantifierade effekter

Oklar vision – var projektet en utredning eller ett förändringsarbete?

Intentionerna med TENK-projektet och dess innehåll varierade mellan olika tidpunkter utan att det någon gång under processen var tydligt vad som avsågs. Projektgruppens medlemmar hade delvis olika uppfattningar om vad de försökte åstadkomma. Dessutom varierade målsättningen över tiden i takt med att gruppen svarade på krav från omgivningen. Beroende på situation kunde olika aspekter av projektet betonas och därför fanns alltid något som lockade en åhörare. Därmed gick det att uppnå enighet och undvika konflikter. Son en konsekvens av detta varierade uppfattningarna i de olika organisationerna i mycket hög grad om vad TENK-projektet egentligen representerade. Initialt var det en styrka eftersom varje individ själv kunde fylla begreppet med önskat innehåll och därmed kunde alla finna argument som styrkte den egna övertygelsen. Den vagt definierade visionen blev på samma sätt ett hinder i processen när det blev dags att skrida till handling. Argument av alla de slag (beroende på definition av projektet) kunde anföras mot ett genomförande samtidigt som det inte fanns någon enad uppfattning som kunde agera som motvikt och drivkraft. I de fyra organisationerna varierar sannolikt uppfattningarna än idag om huruvida ambitionen med TENK var att genomföra en utredning eller ett omfattande förändringsarbete.

Vilken potential söktes?

Många personer uppfattade TENK som början på en (hotande?) förändringsprocess i vilken det var viktigt att tidigt bemöta argumenten för projektet. I förda diskussioner ägnades potentialen/besparingen, motsvarande ca sju miljoner kr årligen, utrymme i flera avseenden. Projektgruppens sätt att estimera potentialen uppmärksammades och ansågs undermåligt. Dessutom mobiliserades en mängd motkrafter mot projektet som argumenterade utifrån frågan om det verkligen var värt allt besvär för några fåtal procents

besparing? Därmed vändes den presenterade ekonomiska potentialen till ett argument emot, snarare än för, projektet. I flera sammanhang under projektets gång betonade projektgruppen även en mängd andra fördelar som inte skulle realiseras i form av besparingar. Sättet på vilket de beskrevs innebar dock att de aldrig kom att ingå i någon kalkyl. Istället beskrevs fördelarna kvalitativt då de inte var omedelbart realiserbara utan handlade om att stärka de kommunala organisationernas utvecklingsförmåga och bli en attraktiv leverantör. De begrepp som lyftes fram var att TENK skulle ge förbättrade förutsättningar för kompetens, förstärkt konkurrenskraft och ökad långsiktig effektivitet.

Fokus på utförarorganisationen

TENK-projektet som ett fusionerat regionalt utförarbolag byggde på en idé där varje enskild kommun fortsatte som huvudman inom sitt geografiska område. Produktionen skulle sedan köpas från en regional utförarorganisation och det var i denna som fördelarna skulle realiseras. Varje kommun garanterades sitt inflytande och sin frihet men skulle genom det gemensam produktion kunna sänka sina kostnader genom att offereras ett lägre pris. Skärskådas resonemanget är idén därmed lika mycket en fråga om konkurrensutsättning som om samverkan. Arrangemanget fokuserade nästan uteslutande på att förbättra utförandet och den operativa produktionen, även om det i en och annan bisats talades om visst utbyte kring beställaraktiviteter. Att samverka kring produktionen var poängfullt under beaktande av det komplicerade (omöjliga) förlopp som skulle krävas för att samverka om ägande och att vara huvudman gemensamt. Genom att förlägga samverkansaktiviteterna i produktionsledet blev förslaget mindre politiskt kontroversiellt då varje kommuns demokratiska inflytande kunde behållas intakt. Däremot väcktes motkrafter bland personalen som upplevde projektet som ett hot.

En mängd små utbyten

TENK-projektet resulterade i att kommunerna, beroende på behov, i olika konstellationer samarbetar kring diverse mindre utbyten. Merparten av dessa har karaktären av att en kommun ersätter köp av enskilda resurser från en extern leverantör med köp från grannkommunen. Mellan kommunerna finns därmed en sämja om ömsesidigt stöd och ett forum för erfarenhetsutbyten. Emellanåt förekommer också en gemensam hållning mot en tredje

part. Men någon integrerad produktion över ett större område har inte varit aktuellt.

7.3 Va-samverkan på sex olika sätt[61]

I detta avsnitt fokuseras samverkan som princip för att uppnå en förändrad och mer fördelaktig produktionsstruktur för försörjning av vatten och avlopp. I ett VA-FORSK[62] projekt har sex olika regioner studerat förutsättningar och potential i regionalt baserade va-organisationer. Ifrån universitetets sida har jag bistått med att inhämta erfarenheter från befintliga exempel på samverkan och med visst projektstöd. Va-företrädare från kommuner i sex olika regioner har var och en utvecklat lokala koncept för samverkan. Regioner och kommuner är valda med utgångspunkt från att de drivit eller intresserat sig för potentialen i att samverka. Ambitionen har varit att uppskatta eventuell potential i en regionalt baserad produktionsstruktur i kommunal regi. Nedan presenteras de sex olika regionerna och det samverkanskoncept respektive region har valt att utveckla. Därefter sammanfattas också i korthet de fördelar och den potential som kunnat identifieras.

7.3.1 Varierande ambitioner och koncept

Malmöhus län – två grupper

I nuvarande Skåne län finns sedan 1994 fyra olika grupperingar som på olika sätt startat en process för att söka samverkansmöjligheter inom va-försörjningen. Ambitionen med de regionala grupperna i olika konstellationer var att undersöka ytterligare möjligheter att genom ett gemensamt agerande kunna öka kvaliteten och sänka kostnaderna. I detta projekt deltog två olika regioner, en från sydvästra Skåne[63] och en från nordvästra Skåne[64]. Båda

---

61 För en mer omfattade redogörelse av denna delstudie se Hansson & Mattisson (1995).

62 Vatten- och avloppsverksföreningens forskningsstiftelse.

63 I gruppen ingår: Burlöv, Lomma, Lund, Malmö, Staffanstorp, Svedala, Trelleborg och Vellinge.

64 De kommuner som deltar är: Bjuv, Helsingborg, Höganäs, Landskrona, Klippan, Åstorp och Ängelholm.

byggde sina koncept på en lös samverkan med ambitionen att identifiera kvantitativ såväl som kvalitativ potential.

Kvalitativt konstaterades att samutnyttjade resurser fyller två viktiga funktioner. Dels innebär det möjligheter att sänka kostnader, dels är det ett sätt att koordinera insatser i flera kommuner. Genom att samutnyttja olika former av spetskompetens kan dessutom insatserna i flera kommuner samordnas för att minska risken för suboptimeringar. Ett konkret resultat som snabbt uppnåddes var t.ex. en gemensam miljöpolicy för utsläpp från industri. Vidare har bland annat gemensamma utbildningsinsatser och erfarenhetsutbyte identifierats som intressanta områden att arbeta vidare med. Kvantitativt visade en jämförelse av inköpspriser att det var stora prisskillnader mellan kommunerna, både vad gäller fällningskemikalier och annat va-material. Inom kemikaliesidan förefaller en generell sänkning med 4% möjlig att nå genom gemensamma inköp. Vad gäller annat material rådde mycket stora prisskillnader (nästan faktor 3 för vissa varor) men denna potential måste vägas mot risken för att försämra konkurrensen i leverantörsledet.

Hälsinge va-grupp

I Hälsingland finns sedan tidigare ett kommunalt samarbete inom ramen för Hälsinge va-grupp.[65] Samtliga kommuner i gruppen deltar också sedan starten i inköpssamverkan i Norrland från vilket erfarenheterna är positiva. Erfarenheterna av de gemensamma insatserna var varit mycket goda varför det beslutades att undersöka möjligheter att gå vidare i en gemensam utredning. Nio områden identifierades som intressanta att i detalj analysera med avseende på samverkanspotential. Inom fyra områden identifierades en påvisbar ekonomisk besparingspotential genom en samordning. Notabelt är att samtliga rör inköp. De första två rörde gemensamt inköp av kemikalier och va-material medan de båda andra gällde gemensam upphandling av driftassistans och laboratorietjänster. Som en biprodukt identifierades också ett antal kvalitativa fördelar, bland annat förbättrad reservdelslagerhållning. Ytterligare samordning förväntades också innebära bättre underlag för specialiserade kompetenser. Kontinuitet och samordning mellan flera kommuner nämns i detta sammanhang som viktiga faktorer att uppnå i samband med specialistinsatser.

---

65 I gruppen ingår: Bollnäs, Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig, Ovanåker och Söderhamn.

SAMTEK – gemensamt bolag i Bergslagen

En grundläggande utgångspunkt i projektet i Bergslagen var att skapa en gemensam produktionsorganisation för kommunaltekniken. Ambitionen var att kommunerna Hällefors, Lindesberg, Ljusnarsberg och Nora skulle bilda ett gemensamt produktionsbolag för verksamheterna gata, park och va. Genom samordning och konkurrensutsättning räknade man med en viss rationaliseringspotential genom ökat tryck på organisationen. Till denna effekt kom även besparingar genom samordnade funktioner för lagerhållning och verkstad. Även gemensamma inköp förväntades resultera i lägre kostnader. Kvalitativt betonades t.ex. fördelar som ”Förbättrade förutsättningar för kvalitets- och kompetensutveckling” och ”Flexiblare organisation vid svängningar i verksamheten”.

TreVA – gemensam va-produktion i Trestad

Ambitionen i TreVA-projektet var att skapa en gemensam produktionsorganisation för drift och underhåll av vatten och avlopp i kommunerna Trollhättan, Vänersborg och Uddevalla. Utgångspunkten togs i vilka eventuella potentialer som kan realiseras genom att endast dimensionera en produktionsorganisation för hela regionen. Beställaren kan därefter köpa såväl drift som investeringar från den gemensamma produktionsorganisationen. Därmed kan produktionen dra nytta av fördelarna av att vara organiserade i en större region utan att den enskilda kommunen förlorar inflytande över sina anläggningar. Genom att bemanna en integrerad produktionsorganisation kunde effektiviseringspotentialen inom denna uppskattas till mellan 10 och 15 tjänster. Samtidigt krävs att respektive kommun inrättar en beställarfunktion som ansvarig huvudman för anläggningarna. Detta innebär att en försiktig uppskattning av nettobesparingen endast bedöms till 3–5 tjänster. TreVA förväntas också kunna medföra potentialer t.ex. genom samordnade inköp. Vid en jämförelse mellan befintliga kostnader och de uppskattningar som gjorts inom ramen för TreVA indikeras att den totala besparingspotentialen kan uppgå till 5–8 miljoner. Procentuellt motsvarar detta 7–11% av kostnaderna för drift och underhåll.

TENK – fyra smålandskommuner

Som en fortsättning på det initiala TENK-projekt (7.2.2) genomförde dessa kommuner senare en detaljerad analys av förutsättningarna att driva en integrerad va-försörjning. Genom en scenarioanalys kunde resursbehovet för

att hantera drift av alla verk och pumpstationer i regionen (sammanlagt 126 anläggningar) analyseras. Ambitionen var att uppskatta eventuella besparingsmöjligheter genom att bortse från kommungränserna och hantera alla anläggningar inom samma organisation. Projektgruppen lyfter fram samordning av beredskap och driftövervakning som potentiella utvecklingsområden. Till exempel anger man ökad datoranvändning i driftövervakning som intressant. Väljer man att även beakta beredskap i detta sammanhang bedöms potentialen vara störst om man samordnar beredskapen för va lokalt med beredskapen för andra verksamheter inom en enskild kommun. Även positiva effekter av gemensamma inköp presenteras. Ytterligare områden identifierades som eventuellt intressanta att arbeta vidare med i en regional organisation. Laboratorieverksamhet var ett exempel där kraven inom t.ex. miljö ökar och småkommuner har det svårt. Ett andra exempel var införandet av gemensamma mobila enheter för driftinsatser som ambulerar mellan anläggningarna i regionen. I förhållande till de totala kostnaderna för va-verksamheten motsvarar nämnda åtgärder i storleksordningen 8% total besparing av driftskostnaderna.

Nordvästra Skåne

Inom gruppen för va-samverkan i nordvästra Skåne genomfördes även ett regionalt scenario. Utgångspunkten var att bemanna en driftsorganisation för hela regionen[66] utan att beakta de sju kommunernas inbördes gränser. Scenariot baserades på att varje kommun fortsätter som huvudman och fortsatt ägare av anläggningar. Varje kommun kan därefter agera som beställare från det gemensamma bolaget. Drift av vatten- och avloppsverk sköts med fjärrövervakning och innebär att hela regionen på sikt samlas till en driftcentral. Förutom minibemanning vid respektive anläggning skapas en central reparationsgrupp för alla verken. Tillsyn och löpande skötsel av va-näten sker lämpligen via lokala arbetsgrupper. Däremot inrättas en central styrka som ansvarar för ”punktinsatser” inom hela regionen. Beredskapen organiseras i två beredskapsområden (jämfört med dagens sju) med beredskap inom vattenverk, va-nät samt avloppsreningsverk. En förändring av detta slag innebär en minskning av personalbehovet med ungefär 15%. Ytterligare kostnadssänkningar förväntas också av gemensamma inköp samt av gemensam

66 De kommuner som deltar är: Bjuv, Helsingborg, Höganäs, Landskrona, Klippan, Åstorp och Ängelholm.

förrådshållning. Totalt förväntades en gemensam driftorganisation (ej samordning av ägande och anläggningar) för hela regionen innebära en besparing motsvarande 5% av driftskostnaden alternativt 3% av den totala va-kostnaden.

7.3.2 Vad hände sedan?

Ett resultat av VA-FORSKs projekt var att varje region hade utvecklat ett koncept för att samverka. Dessutom var detta förslag väl förankrat inom respektive va-organisation då merparten av de ledande befattningshavarna medverkat i projektet. Hur föll sedan dessa planer ut i praktiken? Med varierande intensitet har de olika skånegrupperna fortsatt att göra utbyten inom enskilda områden där det visat sig intressant. Ingen omfattande operativ samordning har skett. Framför allt har frågor om gemensam hållning gentemot externa aktörer varit i fokus, t.ex. kring miljöfrågor i förhållande till myndigheter och företag. I kommunerna i Bergslagen stannade den regionala tanken enbart kring utredningen. Flera av kommunerna hade svag ekonomi varför den politiska ledningen sökte mer kraftfulla instrument till besparingar. Inom Hälsinge va-grupp har utbytesaktiviteterna fortsatt, även om få operativa uppgifter har integrerats. Uppgifter och beställarfrågor som är gemensamma för flera huvudmän har däremot samordnats idémässigt. Gemensamma utbildningar har initierats och kommunerna söker idag att samordna val kring t.ex. tekniska lösningar för att i ökad utsträckning vid behov kunna komplettera varandra kapacitetsmässigt.

TreVA-projektet blev ytterligare ett i raden av integrationsförsök i större skala som kunde genomföras. När projektet initierades var det politiskt sanktionerat som en intressant utvecklingsväg att undersöka närmare. När projektets första utredande del var avslutad och frågan närmade sig den politiska agendan var projektet omöjligt. Vänersborg, som fört vissa förhandlingar med Trollhättan om samgående, hade under projektets gång sålt sitt energibolag till privata intressenter utan förvarning. I den politiska arenan stoppade detta möjligheterna till företroendefulla samarbeten under en längre tid. Därmed fanns inget utrymme för va-organisationerna att driva frågan om regional integration inom deras sektor. Uppdraget från den politiska arenan i t.ex. Trollhättan var därför att hitta andra möjligheter till besparingar. Vad gäller TENK-projektet förekommer ett antal utbytesaktiviteter generellt. Notabelt inom va-verksamheten är att driftspersonalen initierat en

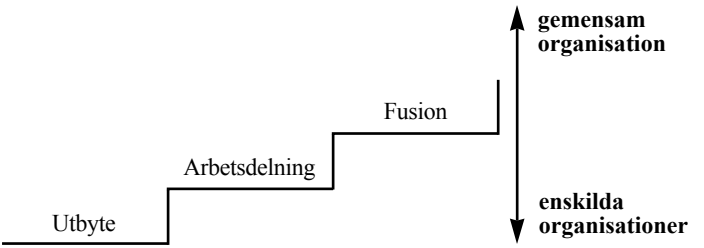
yrkesförening som engagerat sig i frågor kring professionell utveckling inom kommunerna. Utbildning och arbete inom de andra kommunerna har varit inledande steg. Detta har också givet operativa konsekvenser genom att tekniska val, rutiner och manualer samordnats vilket gör det lättare att samordna kapacitet mellan kommunerna.

I nordvästra Skåne var syftet inte att praktiskt genomföra scenariot. Däremot resulterade projektet i en mängd insikter hos aktörerna kring framför allt kompetensproblematiken. Enskilda samarbeten har därför initierats. Till exempel är idag Åstorps va-personal organisatoriskt integrerad i Helsingborgs va-organisation. På egen hand hade inte den lilla kommunen nått upp till den kritiska massa av personal och kompetens som krävs för att driva va-försörjningen. Liknande arrangemang finns i Ängelholm som lånar personal för beställaruppgifter från Helsingborg.

7.3.3 Ekonomiska effekter

Samverkan på flera sätt med varierande potential

I va-projektet togs utgångspunkten ifrån den s.k. samverkanstrappan (från TENK-projektet) för att klassificera de olika förslagen till samverkan. Beroende på hur omfattande parternas samverkansambitioner var kunde olika alternativ identifieras. Tre principiellt olika kategorier kan identifieras beroende på grad av självständighet för respektive organisation. En extremsituation innebär att va-verksamheten utförs helt självständigt i de enskilda kommunerna, en annan att hela verksamheten drivs i en för de samverkande kommunerna helt gemensam organisation. Resonemanget sammanfattas i figur 7.2.



Figur 7.2 Samverkan med varierande grad av integration

Samverkan genom utbyte innefattar att organisationerna försöker komplettera varandras kapaciteter genom utbyte av erfarenheter och idéer, utbyten av tjänster samt gemensamma inköp. I denna kategori innebär utbyten en relativt ofarlig samverkansaktivitet då den inte hotar några intressen i de existerande organisationerna. Varje kommun har kvar sin egen ledning och sin egen arbetsorganisation. Samverkan består i att kommunerna i mån av utrymme ställer sina existerande resurser till övriga kommuners förfogande. För en enskild aktivitet förefaller den största ekonomiska potentialen ligga i gemensamma inköp, något som beräknas kunna sänka inköpskostnaderna med upp till 5%. Sammantaget uppskattas olika former av utbyten kunna resultera i kostnadssänkningar kring någon procent av de totala kostnaderna, d.v.s. en mycket begränsad ekonomisk potential.

För att uppnå större vinster krävs att samverkan omfattar en större andel av kostnadsmassan. I praktiken innebär detta att även de samverkande organisationerna måste anpassas efter det gemensamma arbetsunderlaget. Det måste således ske någon form av *arbetsdelning* mellan de samverkande kommunerna. Samverkan genom arbetsdelning är egentligen enbart en teoretisk konstruktion och sannolikt inget praktiskt reellt alternativ. Arbetsdelningar förutsätter att den enskilda kommunen lämnar ambitionen om en fullsorterad verksamhet och förlitar sig på att kunna köpa kompletterade tjänster från övriga samverkanspartners. Kategorin är inte enhetlig utan omfattning och innehåll kan variera väsentligt beroende på förutsättningar. De analyser som gjorts i det empiriska materialet indikerar att det enbart finns begränsade ekonomiska fördelar att vinna genom samverkan baserad på arbetsdelning. Fördelarna är främst av kvalitativ art i meningen att en ökad verksamhetsvolym ger ett större utrymme för specialiserad kompetens och utrustning. Förutom specialistfunktioner är det hittills främst inom s.k. stödverksamheter (förråd och verkstad) som arbetsdelning framstått som ett intressant (besparings-) alternativ.

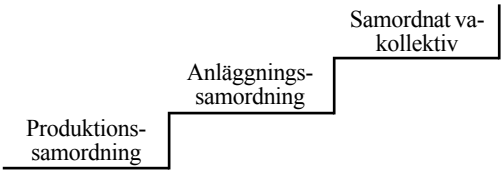
I de fall det funnits ambitioner att samverka om kärnverksamheten har istället en gemensam organisation valts. En *fusion* innebär att flera fristående organisationer sammanförs till en. Skillnaden mellan en långt driven arbetsdelning och en fusionering behöver inte vara stor. Den principiella skillnaden är främst att ledningsfunktionen och ledningsansvaret vid en fusionering blir gemensamt för den gemensamma arbetsorganisation som skall svara för va-försörjningen i de samverkande kommunerna. Vad en fusion innebär är dock inte heller entydigt och beroende på ambitionerna kan den

drivas olika långt. I det empiriska materialet har intresset främst riktats mot samordning av produktionen, d.v.s. inte av anläggningar eller kollektiv. De gjorda analyserna baseras på en fusion med en kommungemensam utförare och som agerar på entreprenad åt flera oberoende beställarkommuner (jfr TENK). Den strukturella potentialen i den här typen av konstruktion estimerades till ungefär 5% av de totala kostnaderna, givet att ungefär halva kostnadsmassan är kapitalkostnader och därmed opåverkade i sammanhanget.

7.3.4 Icke-kvantifierade effekter

Inom va-projektet togs TENK-trappan (figur 7.1) som utgångspunkt för att karakterisera principiellt olika tillgängliga alternativ. Ambitionen var att presentera ett underlag och en analys av samverkan som form för utveckling av va-verksamheten. Frågan gällde var i verksamheten det gick att finna stordriftsfördelar som kunde realiseras genom att agera regionalt. Vad gällde enskilda utbytesaktiviteter visade det sig finnas en mängd fördelar att vinna av att koordinera sig regionalt. Den ekonomiska potentialen var mycket begränsad men det fanns en poäng med att alla kommuner i regionen agerade enhetligt gentemot avnämare som industrikunder och i andra miljösammanhang. Vissa specialistkompetenser kunde också delas mellan kommunerna. Detta kunde eventuellt visa sig billigare men framför allt skulle det innebära att beroendet av externa konsulter minskar och fördelar genom kontinuitet och lokalkännedom kunna vinnas. För denna form av samverkan uttalade alla deltagande kommuner sitt intresse och stöd.

I samtliga sex fall kom fördelar av utbyteskaraktär att identifieras och några kom så småningom också att realiseras. Kommunerna ställer i mån av utrymme existerande resurser till övriga kommuners förfogande. Detta är en relativt enkel åtgärd och varje kommun behåller befintlig ledning och arbetsorganisation. Större ekonomiska potentialer krävde emellertid att flera organisationer kunde fusioneras och samordnas även operationellt. Generellt utgör ungefär hälften av va-kostnaderna kapitalkostnader och hälften ersättning till utförarorganisationens produktionsaktiviteter. För att uppnå en större effekt av en insats krävs då att projektet även påverkar kapitalkostnaderna, d.v.s. samordna nät- och produktionsanläggningar. Utvidgas analysen även till att omfatta kapitalkostnaderna kan följande tre grundläggande samverkansalternativ identifieras.



Figur 7.3 Fusioner med olika grad av integration

Det första fusionssteget omfattar primärt en *samordning av driftsorganisationer.* Detta utgörs av den idé som fanns i TENK och som innebar att den enskilda kommunen köper en driftentreprenad från en kommunalt ägd produktionsorganisation. För att kunna uppnå större ekonomiska effekter kan samverkan även utökas att omfatta fasta anläggningar som pumpstationer, vatten- och avloppsreningsverk. Potentiellt skulle en *samordning av anläggningar* öppna upp för möjligheter att åtminstone på längre sikt omstrukturera uppbyggnaden av försörjningssystemet efterhand som förändringar i anläggningskapitalet behöver göras. En tredje möjlighet är att ta steget fullt ut och genomföra en *samordning av* de inblandade *va-kollektiven*. I praktiken skulle detta innebära att olika kommuners respektive kollektiv sammanfördes och integrerades med t.ex. gemensam taxa. Med tanke på att ungefär hälften av verksamhetens kostnader är kapitalkostnader representerar detta en strukturmässig potential som inte är ointressant att exploatera. Naturligtvis ökar möjligheterna att finna rationaliseringar om hela verksamheten inkluderas. Det är dock mycket svårt att sammanföra flera kommuners va-anläggningar och ännu svårare vad gäller va-kollektiv.[67] Det finns en politisk och demokratisk dimension kring de kommunala anläggningarna. Att inskränka på kommunens självständighet att råda över infrastrukturen är en känslig fråga varför det är komplicerat att sammanföra anläggningar från flera kommuner. Dessutom har anläggningarna mycket lång livstid vilket medför att en given struktur består under längre tid och inte snabbt låter sig förändras. De indikationer som givits pekar emellertid på att en ökad samordning av anläggningar vore fördelaktigt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att va-utredningarna gjorde det tydligt att den operativa potentialen i en samverkan var begränsad. Däremot framstod det

[67] Mig veterligen finns bara ett exempel i landet på att två kommuners va-kollektiv sammanförts till ett gemensamt och det är Stockholm stad och Huddinge kommun som sedan 1997 bedrivs helt integrerat.

som tydligt att framtida kostnadsanpassningar inom sektorn med nödvändighet måste omfatta även anläggningskapitalet då detta utgör en stor del av kostnadsmassan. Därför är det på sikt angeläget att även inkludera anläggningskapitalet i den långsiktiga utvecklingen. Dessutom påverkar den strukturella uppbyggnaden av anläggningarna inriktningen på aktiviteterna inom drift och underhåll och möjligheterna för en kommunal huvudman att agera och styra. På olika sätt kommer detta att kräva samverkansaktiviteter då dagens kapitalstruktur baseras på en mängd olika kommunala huvudmän vars intressen och anläggningar kommer att vara beroende av varandra.

7.4 Falun/Borlänge – integrerad teknisk försörjning[68]

7.4.1 Region med samverkansambitioner

När Regionkommittén i Dalarna tillsattes i slutet av 1995 var den uttalade ambitionen att ta ett helhetsgrepp för att stärka och utveckla regionen. Utgångspunkten var att utbytet av insatser från både offentliga organ och privata aktörer kunde förbättras genom att samordnas och genom att sträva efter samma mål. Kommitténs uppgift var att på politisk nivå (kommunalråd) skapa en plattform för det fortsatta arbetet med att söka efter möjligheter att samverka för att utveckla regionen. Den kommunaltekniska försörjningen bedömdes som ett intressant område att börja med. En interkommunal samverkan mellan Falun och Borlänge ansågs vara ett lämpligt första steg att ta. Frågan var om och hur dessa båda kommuner kunde utveckla den tekniska försörjningen genom att agera tillsammans? En vision om att utveckla en ”mönsterregion för kommunal teknik” antogs och utgjorde riktmärke i det fortsatta arbetet.

Mellan kommunerna finns en historia av försök att samarbeta. Dessvärre har många visat sig resultatlösa och parterna har till sist valt skilda lösningar. Redan på 1970-talet fanns t.ex. intentioner om att skapa en gemensam behandlingsanläggning för avfall, men av olika skäl gick detta om intet. Under senare år har det dock växt fram ett antal områden, t.ex. högskolan,

68 En utförligare redovisning finns i Hansson & Mattisson (1997b).

inom vilka det har funnits gemensamma intressen som man lyckats förvalta tillsammans. Dessutom har Falun och Borlänge nyligen gemensamt uppfört den s.k. Fågelmyraanläggningen. Detta är en biogasanläggning för kompostering av hushållsavfall med långsiktig kapacitet för båda kommunernas behov. För att stärka de band som etablerats och utveckla teknikförsörjningen initierades under 1996 ett samverkansprojekt mellan de båda kommunerna där personalen i olika konstellationer intresserade sig för samordningsmöjligheter. Syftet var att undersöka möjligheterna i interkommunal samverkan inom teknikområdet och deltagande organisationer var Falu elverk, Borlänge energi samt gatukontoren i Falun och Borlänge. Förutom att exploatera eventuell omedelbar rationaliseringspotential var målet att ta tillvara den ökade utvecklingskraft som en samverkan kring nuvarande resurser kunde ge.

Inom projektet identifierades successivt ett antal konkreta, mindre omfattande, områden som lämpliga. Inom alla de tekniska försörjningarna skedde redan, vid behov, någon form av utbyten av resurser. Inom beställardelen handlade det primärt om utredning och projektering medan breddan var större på utförarsidan. Inom va-försörjningen gällde det t.ex. att dela på teknisk utrustning för läcksökning medan det inom gatuområdet t.ex. handlade om personal för parkeringsövervakning. Inom de olika förvaltningarna och bolagen pågår ett kontinuerligt arbete med att identifiera och konkretisera möjliga samverkansområden. Vilka fördelar ligger då i att långsiktigt samverka om den tekniska försörjningen mellan Falun och Borlänge? En del av utvecklingsprojektet bestod i att ur ett helhetsperspektiv identifiera och analysera eventuell potential, kvalitativ och kvantitativ, av att sköta den tekniska försörjningen funktionsvis integrerat i de båda kommunerna.

Projektet drevs så att ansvariga tjänstemän för respektive försörjning i de båda kommunerna tillsammans gick igenom de aktiviteter och de resurser var och en ansvarar för. Därefter gjorde de tillsammans en funktionsvis genomgång av förutsättningarna i en för båda kommunerna integrerad produktionsstruktur. Två bedömningar gjordes. Den första var en dimensionering av resursbehovet, d.v.s. behovet av resurser för att kunna erbjuda oförändrad service. En andra utgjordes av kvalitativa bedömningar kring förutsättningarna att utveckla kompetens och kapacitet. Ambitionen i analysen var att ta fram en initial uppskattning av hur resursbehovet kunde förväntas förändras till följd av att produktionen integrerades. Fokus låg på kostnaderna för löpande drift, d.v.s. gjorda bedömningar baserades förändringar i arbetsorganisationen.

Ytterligare en utgångspunkt var att befintliga anläggningar skulle användas i oförändrat skick vilket innebar att investeringsverksamheten eller dess effekter exkluderades. Vidare stod geografiska integrationsfördelar i fokus, d.v.s. fördelen av att göra samma sak som tidigare fast inom ett större område. Fördelen av att kombinera de olika funktionerna med varandra eller med andra verksamheter kom inte att beaktas. Projektet omfattade alla tekniska försörjningar i kommunerna men i detta sammanhang begränsar jag framställningen till funktionerna park, gata, va och avfall. Först görs en genomgång av potentialen i den operativa verksamheten och därefter diskuteras verksamheternas stödsystem.

7.4.2 Operativ strukturpotential inom fyra funktioner

Park

Den omedelbart realiserbara ekonomiska potentialen i en samverkan bedöms som marginell. Operativt sker den huvudsakliga parkproduktionen lokalt inom respektive geografisk enhet varför resursbehovet inte förändras av att den lokala enheten ingår i en större struktur. De viktigaste faktorerna för en effektiv produktion är istället att vara på plats utan omfattande transporter och att klara mångfalden av arbetsuppgifter. Den största operativa fördelen ligger i ett eventuellt ökat utrymme inom den egna organisationen för utveckling av enskilda expertkompetenser som t.ex. trädvård. Specialistfunktionerna utgör emellertid endast en marginell andel av den totala kostnadsmassan. Samverkan vore då huvudsakligen är en fråga om att ha tillgång till interna resurser internt framför att köpa externt. Därmed representerar den endast en begränsad ekonomisk potential.

Även när det gäller beställaruppgifter är den omedelbara ekonomiska potentialen försumbar. Intern tillgång till kompetens anses emellertid här fylla en mer central roll. Kompetensutveckling till följd av specialisering har här ett tydligare samband och möjligheterna till utvecklingskraft är mer intimt förknippade med specialiserad kompetens. Detta genom att det krävs en lägsta kritisk volym för att kunna bära specialistfunktioner inom den egna organisationen. Nås inte den kritiska volymen är alternativet vanligen att vända sig till marknaden och externa leverantörer. En integrerad verksamhet över båda kommunerna ger därmed utrymme för ökad grad av specialisering av de interna resurserna. På längre sikt möjliggör detta förstärkt

kompetens och ökad förmåga till utveckling av kommunernas parkanläggningar.

Gatuverksamheten

Gatuverksamheten består kostnadsmässigt av fyra ungefär lika stora delar. Beläggningsunderhåll, vinterväghållning och gatubelysning (energi) utgör aktiviteter motsvarande var sin fjärdedel där kommunerna med egen personal svarar för en mindre del planering och ledning. Huvuddelen av kostnaderna utgör ersättning till externa leverantörer. Den sista fjärdedelen omfattar 'övriga aktiviteter', d.v.s. diverse olika insatser för att hålla trafik och gator i ordning. Det är inom denna del som kommunerna primärt har egen kapacitet. Den gjorda karakteristiken indikerar att den omedelbara ekonomiska potentialen till följd av en samverkan är mycket begränsad. Resursbehovet förändras inte märkbart till följd av ett ändrat geografiskt område. För 75% av kostnadsmassan har geografisk integration redan skett genom marknaden och externa leverantörer. Samverkan kan därmed primärt komma att avse den återstående fjärdedelen av verksamheten. Denna består i grova drag av en utförardel och en beställardel med långsiktiga uppgifter inom planering och utveckling.

Vad gäller utförardelen liknar dess förutsättningar parkverksamhetens, d.v.s. aktiviteterna utförs primärt lokalt. Stordriftsfördelarna är små och effektivitet är i hög grad en följd av förmågan att hantera mångfalden av arbetsuppgifter på plats. Den primära avvikelsen från parksektorn ligger i att det finns fler enskilda aktiviteter med specialiseringsfördelar. Trafiksignaler och automatskötsel, endast en marginell del av kostnaderna, är några områden som kräver mer specialiserad och distinkt annorlunda kompetens. Den totala volymen är dock liten och därmed också den påtagliga ekonomiska potentialen. För beställaruppgifter handlar det om att kunna nå en lägsta kritisk volym för att kunna bära specialistfunktioner, t.ex. för projektering och utredning, internt i den egna organisationen. Når man inte upp till den kritiska volymen är alternativet vanligen att vända sig till marknaden och externa leverantörer, såvida en samverkan inte är möjlig. En integrerad verksamhet över båda kommunerna ger ökat utrymme för specialisering internt vilket på sikt ökar möjligheterna till stärkt kompetens och utvecklingskraft.

Vatten och avlopp

Va-verksamheten bygger i hög grad på att använda ett system med fasta anläggningar då hälften av verksamhetens totala kostnader utgörs av kapitalkostnader för rörnät och verk. Den operativa driftsverksamheten omfattar därför endast halva totalkostnaden. Drift av va-verksamhet kan grovt sett indelas i två komponenter. Den första handlar om att driva och utveckla verken (processteknologi) medan den andra handlar om att fysiskt arbeta med ledningsnätet (anläggning samt drift och underhåll). Förutom kapitalkostnader för investeringar i anläggningar innehåller processdelen också stordriftsfördelar i de delar som inte innebär ständig tillsyn. En integrerad styrka har större möjligheter att agera flexibelt med ett generellt högt kapacitetsutnyttjande vid t.ex. tillsyn av pumpstationer. Mätarhantering och laboratorietjänster är andra områden som framstått som intressanta att placera i en regional struktur. Arbetet med underhåll och (re-) investeringar på ledningsnätet har i hög grad samma karaktär som de operativa delarna av park och gatuverksamheterna, d.v.s. inga tydliga stordriftsfördelar. Produktionsresurserna flyttas till den plats där de för närvarande behövs och specialiseringsfördelarna uppväger generellt sett inte kostnaderna för transporter.

Att integrera beredskap och driftövervakning ansågs däremot innehålla den största ekonomiska potentialen. Framför allt framstod det som intressant i kombination med ökat användande av informationsteknik. Dessutom finns det ett samband mellan det totala personalbehovet och förutsättningarna för att bemanna en beredskapsplan. För att undvika att en enskild individ har beredskap allt för ofta krävs en tillräcklig minsta styrka att fördela beredskapstiden på. Denna styrka svarar bl.a. också för investeringsarbeten i förnyelsen av ledningsnätet. Minskar behovet av en beredskapsstyrka kan de interna investeringsresurserna minskas till förmån för köp från externa leverantörer. Dels skulle detta innebära en konkurrensutsättning av verksamheten. Dels skulle det innebära en mindre egen fast kapacitet och ökad flexibilitet i meningen att de egna resurserna endast vid behov kompletteras med externa resurser. För beställaruppgifter är det kritiskt att nå en lägsta fungerande volym för att internt kunna bära specialistfunktioner för t.ex. projektering och utredning. Att kompetensutveckling följer av specialisering ansågs påtagligt inom va-verksamheten. Möjligheterna till utvecklingskraft är mer intimt förknippande med specialiserad kompetens. En integrerad verksamhet över båda kommunerna ger därmed förbättrat utrymme för specialisering vilket på sikt innebär förstärkt kompetens och förmåga till utveckling. När man inte upp till den kritiska volymen är alternativet vanligen

att vända sig till marknadens konsulter, eller alternativt samverka. En ekonomisk potential uppvisades framför allt inom inköpsdelen för t.ex. inköp av kemikalier och rörmaterial. En större inköpsvolym kan förväntas ge förstärkt förhandlingskraft och stärkta förutsättningar för specialiserad upphandlingskompetens.

Avfallsverksamheten

I grova drag kan avfallsverksamheten sägas innehålla tre olika komponenter. Den första handlar om logistik för transport av t.ex. hushållsavfall. Att samordna denna verksamhet innehåller inga tydliga stordriftsfördelar då flottan av transportmedel huvudsakligen är en dimensioneringsfråga, d.v.s. den förändras inte av att det geografiska verksamhetsunderlaget ökar. Den andra komponenten innehåller på samma sätt som va-verksamheten drift av anläggningar, antingen för behandling eller deponering. De initiala investeringarna är ofta stora och anläggningarnas livstid mycket långa. Därmed innehåller denna del uppenbara stordriftsfördelar. Till sist är en tredje komponent vad som kan kallas beställaruppgifter. Inom denna del handlar det primärt om att nå en lägsta kritisk volym för att bära specialistfunktioner. Dessa kan sedan följa branschen och initiera lämpliga åtgärder i takt med att lagstiftning och förutsättningar förändras. Dessutom framstår det som allt viktigare att även att arbeta opinionsmässigt för att informera och utbilda konsumenter om de nya systemens funktionssätt.

För dessa tre olika delar är den omedelbara ekonomiska potentialen av samverkan förhållandevis marginell. Resursbehovet förändras endast marginellt till följd av ett ändrat geografiskt område. Framför allt handlar det om att öka kapacitetsutnyttjandet inom fordonsflottan och tillsammans kan t.ex. resurser för reservkapacitet delas. Genom ett samfällt agerande ökar dessutom möjligheterna att agera inom ramen för producentansvaret. Tillgång till en större flexibel arbetsstyrka ger flexibilitet och konkurrenskraft att även agera som entreprenör åt materialbolagen avseende återvinningsstationer. Även för beställaruppgifter är den ekonomiska potentialen marginell. Behovet av kompetens och kapacitet för att ”följa branschen” uppfattas som avgörande och genom integration förbättras förutsättningarna för detta. Specialisering förväntas generellt vara befrämjande för kompetensutveckling och utvecklingskraft. En integrerad verksamhet över båda kommunerna ger därmed utrymme för ökad grad av specialisering vilket på sikt innebär förstärkt kompetens och förmåga till utveckling. Då kapitalkostnaderna är en

omfattande del av verksamhetens kostnader krävs att även anläggningar samordnas för att kunna realisera ytterligare potential. Ett konkret exempel på detta är Fågelmyraanläggningen som sannolikt aldrig kommit till stånd (med enbart halva kapaciteten) med enbart den ena kommunens marknadsunderlag.

Tekniska och administrativa stödtjänster

Förutom verksamhetsrelaterade analyser undersöktes också potentialen i att samordna diverse olika stödsystem mellan de båda kommunerna. Befintliga stödsystem betjänar fyra olika organisationer och intresset riktades mot effekterna av att samordna till en helhet.[69] I en helt integrerad försörjning kommer behovet av personer i ledningsfunktioner att vara mindre. Dock ansågs det svårt att göra närmare preciseringar då vissa ledande befattningar i stor utsträckning ägnar sig åt teknikfrågor varför dessa personer skulle anses centrala även utan ledningsansvar.

Inom förråds- och lagerhanteringen var det framför allt specifikt tekniskt material där båda kommunerna har större lager av beredskapskaraktär som uppvisade samordningspotential. I övrigt kunde mindre fördelar identifieras. Alla fyra organisationerna innehar egen verkstad inom vilka kapacitetsutnyttjandet varierar varför åtminstone kommunvis samordning förefaller intressant. Enheterna agerar redan idag enligt marknadsmässiga priser. För transportverksamheten uppges kapacitetsutnyttjandet redan idag vara tillfredsställande till marknadsmässiga priser varför den omedelbara potentialen är låg. Så länge enheten täcker sina kostnader till konkurrenskraftiga priser är fortsatt drift att föredra, i annat fall är externt köp alternativet. Inom administrativa stödtjänster har de fyra organisationerna vissa egna resurser medan andra samordnats med kommunen centralt. Mindre potential kunde estimeras kring debitering och annan administration. Eventuella utrymme används dock med fördel inom kundtjänstverksamhet då denna ständigt ökar i betydelse, t.ex. vad gäller tillgänglighet.

---

69 I den analys som gjordes ingick även el- och fjärrvärmeverksamheterna men här presenteras emellertid enbart de delar som avser de fyra studerade funktionerna.

7.4.3 Regional samverkan blev kommunal integration

Efter att det regionala projektet drevs genomfördes förändringar inom Borlänge kommun. Inom den tekniska försörjningen genomfördes interna strukturella förändringar. Hela gatukontorets verksamhet har införlivats i bolaget Borlänge Energi som nu ansvarar för all verksamhet inom den tekniska försörjningen, något som förväntas ge en större besparingspotential. Inom Falu kommun har en utförsäljning av Falu elverk varit aktuellt vid lika tidpunkter. Detta har påverkat arbetet kring organisationen av kommunaltekniken i Falu kommun. En kompletterande utredning kring både interkommunal samverkan och inomkommunal integration har nyligen påbörjats inom kommunen. Därmed kan konstateras att båda kommunernas tekniska försörjning varit utsatt för omvandlingstryck som krävt snabbare åtgärder i kostnadsdimensionen än vad samverkan kan erbjuda. Dock uttrycker företrädare för båda kommunerna förtroende för idén och avser att successivt arbeta vidare för en mer integrerad struktur kring delar av den tekniska försörjningen.

7.4.4 Ekonomiska effekter

Projektet syftade till att göra en genomgång av de kommunaltekniska verksamheterna med avseende på fördelar till följd av att samordna verksamheterna mellan Falun och Borlänge. Utgångspunkten var att nuvarande resursförbrukning per aktivitet jämfördes med en bedömning över förväntad förbrukning om produktionen dimensionerats för regionen som helhet. De bedömningar som genomförts har således utgått ifrån att det är fråga om en fullständig fusion där verksamheterna bedrivs helt integrerat både vad gäller beställande och utförande.

Trots att den analytiska ambitionsnivån sattes högre än i de tidigare presenterade fallen i 7.2 och 7.3 har inte någon märkbart större ekonomisk potential identifieras. Effekten av att placera verksamheten i en annan omgivande struktur (från utbyten till fusion) innebar inga noterbara förändringar i förväntad resursförbrukning. För både park- och gatuverksamheten sker den operativa produktionen lokalt och det var enbart inköpssamverkan som förväntades ge ekonomiska effekter. Att vara på plats och där hantera mångfalden av arbetsuppgifter är de viktigaste faktorerna för en effektiv produktion. För enskilda specialistfunktioner, t.ex. trädvård eller styrning av trafiksignaler,

skymtade stordriftsfördelar. För många av dessa finns inte underlag i dagens organisationer utan istället köps dessa från marknaden (d.v.s. geografisk integration är redan genomförd). Gräsklippning som är parksektorns mest storskaliga aktivitet utgör inte heller någon potential då Falun, i motsats till Borlänge, i mycket ringa omfattning har gräsytor. Inom gatuverksamheten är merparten redan integrerad via marknaden och endast den återstående fjärdedelen (kommunernas egna resurser) är påverkbara i en samverkan för att hålla trafik och gator i ordning. Noterbart är dock att gatuverksamheten innehåller fler enskilda aktiviteter med specialiseringsfördelar. Linjemålning och automatskötsel är några exempel. På samma sätt som för parken representerar de emellertid endast en marginell del av den totala kostnadsmassan.

Även inom avfallsområdet förefaller den ekonomiska potentialen i en integration vara begränsad. Transportflottans dimensionering förändras inte nämnvärt vid en integration. Däremot finns mindre fördelar inom en samordning av reservkapacitet precis som inom inköp och upphandling. De största möjligheterna finns inom utnyttjandet av de fasta behandlingsanläggningarna vars samordningspotential inte berörts i projektet. Va-verksamheten, exklusive kapitalkostnader, delas operativt in i två delar med olika produktionsmässig karakteristik, processverksamheten och anläggningsverksamheten. Processdelen innehåller stordriftsfördelar i alla de delar som inte kräver ständig tillsyn då en regionalt integrerad insatsstyrka kan hantera flera enheter genom större möjligheter att agera flexibelt. Arbetet med ledningsnätet (anläggningsdelen) har däremot en lokalt orienterad karakteristik på samma sätt som för park och gata, d.v.s. det finns inga tydliga stordriftsfördelar då produktionsresurserna hela tiden flyttas till den plats där de för närvarande behövs. I jämförelse med park, gata och avfall uppvisar va-verksamheten trots allt en strukturell ekonomisk potential att ta fasta på.

Potential i sammanfattning och helhet

Genomgången ovan indikerar att den ekonomiska operativa potentialen i en samverkan är begränsad. I tabell 7.2 sammanfattas gjorda bedömningar.

Tabell 7.2 Ekonomisk potential i samverkan

	Besparing i (kr)	(%) av drift (exkl. kap.kostn.)
Park	60 000	2%
Gata	140 000	<1%
Va	2 900 000	4 %
Avfall	800 000	1,3 %

Förutom de operativa funktionerna som beskrivs ovan analyserades även beställarfunktioner samt stöd- och ledningsfunktioner. Inom beställarfunktionen konstaterades en potential i storleksordningen en miljon kr för alla fyra verksamheterna till följd av att vissa dubbleringar kunde elimineras vid en samverkan. Analysen kompletterades även med en bedömning av tekniska och administrativa stödverksamheter som förråd/verkstad och ekonomi/debitering. Dessa stödverksamheter utformades för att även stödja verksamheterna för avfall, el och fjärrvärme, vilket också indikerade en ekonomisk potential. Enligt dessa bedömningar uppgår den sammanlagda ekonomiska potentialen för alla de sex funktionerna till 12,5 miljoner kr per år. Detta motsvarar ungefär 3 % av de totala driftkostnaderna (ca 430 miljoner kr exklusive kapitalkostnader). Generellt bedöms den ekonomiska besparingspotentialen som mycket begränsad. Samverkan och regional integration är således ingen intressant strategi för att spara pengar.

7.4.5 Icke-kvantifierade effekter

Den operativa besparingspotentialen i en integration är alltså begränsad inom det kommunaltekniska området. De nivåer som identifierats ligger i nivå med tidigare studier. Däremot har projektet tillfört en betoning på behovet av övergripande orientering och långsiktig utvecklingskraft på ett sätt som inte gjorts tidigare genom att även behandla beställarfunktionen i analysen.

Den primära potentialen av att samverka runt beställaruppgifter ligger inte primärt i en ökad produktivitet i genomförandet av uppgifterna. Karakteristiken över beställaruppgifterna är mycket likartad för alla fyra funktionerna. Inga kortsiktiga ekonomiska fördelar av samordning kan identifieras. Däremot betonas behovet av förstärkt kompetens inom i princip alla delområden av aktivteter. Centralt är att nå en lägsta kritisk volym för att kunna

hålla specialistfunktioner för t.ex. projektering och teknikfrågor internt inom den egna organisationen. Efterhand som omgivningens krav på verksamheterna ökar ställs krav på allt mer specialiserad kompetens hos kommunen som huvudman. Kan inte den egna regin bära dessa specialresurser hänförs kommunen till köp från marknaden. På kort sikt kan detta vara en adekvat lösning men på sikt krävs att också organisationen besitter kompetens internt, annars riskerar utvecklingskraften att utarmas. Samverkan skulle därmed kunna vara ett sätt att internalisera kritiska resurser och kompetenser inom den egna organisationen. På så sätt skapas bättre förutsättningar för en långsiktig och beställardriven utvecklingskraft inom respektive försörjning.

En uppdaterad och tillräcklig bas av kompetenser inom organisationen upplevs som kritisk utifrån åtminstone två dimensioner av verksamheterna. Den första handlar om att kunna stödja och driva på en metodutveckling inom produktionen. Beställarfunktionens långsiktiga roll är central antingen det sker genom att välja och implementera ny teknologi eller genom förmåga att anlita externa specialister. En andra funktion är mer långsiktig och innebär att utveckla produkten och hur den erbjuds. Denna typ av utveckling upplevs som problematisk då den är kompetenskrävande och sällan prioriteras i relation till den operativa verksamheten. Centrala kompetenser (personer) medges inte det utrymme som krävs för att bedriva utvecklingsarbete. Ett volymmässigt utökat och mer flerdimensionellt arbetsunderlag ger förutsättningar för att etablera en kompetensmässigt förstärkt beställarorganisation. Värdet av denna förstärkning ligger primärt i en förbättrad långsiktig styrning och att organisationen på ett bättre sätt kan genomföra sina uppgifter och öka repertoaren av handlingar. Mot denna bakgrund är det inte avgörande om produktionen görs av interna eller externa produktionsresurser. Det kritiska är beställarens förmåga att initiera förbättringar och utveckling. Samverkan betraktas då som en metod att stärka utvecklingskraften hos huvudmannen och förmåga att t.ex. följa med den tekniska utvecklingen och kunna ”ta hem” och implementera ny teknik.

Sammantaget visar analysen att en ökad samordning av beställarresurser har en tydlig potential för kompetensförstärkning men att uppskatta det ekonomiska värdet av denna bedömdes inte som möjligt. Det anses dock klart att denna typ av utvecklingsförmåga är nödvändig på längre sikt om vi ska ha en infrastrukturförsörjning som motsvarar de krav ett modernt samhälle har rätt att ställa. Inom det traditionella gatukontoret, d.v.s. gata, park

och va, är det framför allt fördelar kring förnyelse som betonas. En integrerad beställarfunktion upplevs som bättre rustad kompetensmässigt för att göra en professionell förnyelseplanering kring de anläggningar som finns. Att ta fram en samlad plan för hur parken ska utvecklas på längre sikt eller för lämpliga prioriteringar inom gatunätet är uppgifter för denna stärkta beställarfunktion. Inom va-sidan handlar det t.ex. om att ta ställning till ny teknik och skärpt miljölagstiftning. I samtliga fall anses det också viktigt att ha tillgång till intern kapacitet för utredning och projektering. Båda har aktiv del i ”produktens” långsiktiga utveckling. Till exempel blir det allt viktigare att på olika sätt anpassa anläggningarna så att de även blir driftsvänliga, d.v.s. genom väl anpassade anläggningar kan driftskostnaderna minskas.

Inom avfallsområdet är beställarfunktionen mindre tydlig organisatoriskt. De aktiviteter som här nämns sammanhänger i allt väsentligt med att lagstiftningen inom området befinner sig i förändring. Nya aktörer, nya miljökrav, ny teknik samt gamla anläggningar är en grov karakteristik på den situation man anser sig satt att hantera. Tillsammans har kommunerna större möjligheter att hålla hög kompetens kring utveckling av avfallsplaner och val av teknik. Vidare är även dimensioneringsproblematiken kring anläggningarna ett aktuellt problem i samband med att avfallsvolymerna drastiskt förändras i takt med att lagstiftningen ändras. Generellt för alla dessa fyra försörjningar är att det anses fördelaktigt att agera samfällt gentemot kommuninvånare och andra externa intressenter. Då kommunerna ligger nära varandra (ca två mil) och har en gemensam arbets- och bostadsmarknad finns ett värde i enhetliga regler. Genom harmonisering ökar också genomslagskraften gentemot allmänheten när det t.ex. gäller att informera/utbilda om källsortering och miljötänkande.

Kapitel 8

Kostnadspress och utvecklingskraft

8.1 Kapitlets uppläggning

I föregående två kapitel görs en förhållandevis omfattande presentation av det empiriska materialet. För varje fall presenterades dels det faktiska händelseförloppet, dels de effekter som noterats i respektive sammanhang. I detta kapitel är framställningen istället tematisk och utifrån de båda strategierna fokuseras dimensionerna kostnadspress och utvecklingskraft. Ambitionen är att i samlad form presentera och analysera det empiriska materialet och jämföra det med tidigare erfarenheter, både teoretiska och empiriska. Analysen syftar till att ge en beskrivning och karakteristik av respektive strategi med avseende på förmåga att främja kostnadspress och utveckling. Inledningsvis ägnas framställningen åt kostnadsdimensionen (8.2) och därefter diskuteras utvecklingsdimensionen (8.3).

8.2 Observationer i kostnadsdimensionen

8.2.1 Konkurrensen gav kostnadssänkningar

I kapitel sex framgår att det förekommer viss variation mellan de beskrivna exemplen på konkurrensutsättning. Kontrakten avser delvis olika verksamheter, omfattningen varierar och upphandlingarna är gjorda vid olika tidpunkter varför omständigheterna skiljer sig en del (t.ex. vad gäller LOU). Exempel finns på skifte både från en kommunal till privat aktör och från en privat till kommunal aktör. Summeras det empiriska materialet med avseende på förändring av kostnadsläget i samband med konkurrensutsättning utkristalliseras en

gemensam nämnare. Samtliga upphandlingar har resulterat i lägre kostnader för upphandlade aktiviteter. I tabell 8.1 presenteras en sammanställning över det kostnadsmässiga utfallet i de studerade upphandlingarna. Av naturliga skäl kan beräkningarna aldrig bli annat än skattningar. Noteras bör också att sammanställningen enbart avser ekonomiska aspekter. Som framgår i metodkapitlet har ambitionen varit att hålla utbudet oförändrat, d.v.s. inga justeringar har gjorts för eventuella utbudsförändringar.

Tabell 8.1 Ekonomiska konsekvenser i de studerade upphandlingarna

	Vaxholm	**Vallentuna**	**SKAFAB**
1:a upphandlingen			
Kostnadsreduktion (%)	ca 13%	ca 10%	ca 20 %
Kommunal regi vs kontrakt 1			
	Ny entreprenör	Ny entreprenör	Nya entreprenörer
2:a upphandlingen			
Kostnadsreduktion (%)	10–15%	ca 20%	ca 20%
Kontrakt 1 vs kontrakt 2			
	2 nya entreprenörer	1 (av 2) ny entreprenör	2 (av 5) nya entreprenörer

Av tabell 8.1 framgår att entreprenadarvodena har inneburit en påtaglig kostnadssänkning i samtliga fall. Upphandlingarna skiljer sig dock något i tiden och avser delvis olika verksamheter varför tolkning och jämförelser inte kan göras allt för bokstavligt. Mot bakgrund av tabellen kan emellertid några noteringar göras.

En noterbar effekt är att alla observationer indikerar en kostnadssänkning om minst tio procent. I efterhand är det omöjligt att uttala sig om hur konkurrenskraftig den initiala kommunala kostnadsnivån egentligen var.[70] Mot

[70] En reflektion i sammanhanget är att de effekter som noterats i den första upphandlingsomgången delvis är en konsekvens av studiens uppläggning och intresse. Vaxholm och Vallentuna valdes därför att de genomfört upphandlingar och därför att en privat aktör tagit över driftsverksamheten. Således utesluts per definition andra empiriska exempel, där privata entreprenörer inte kunnat erbjuda kommunen lägre kostnader. Jag har visserligen inte hört talas om någon sådan upphandling vid denna tidpunkt. En nyanserad presentation av materialet kräver emellertid att detta alternativ redovisas och att den initiala upphandlingsomgången tolkas med viss försiktighet.

bakgrund av de förhållandevis stora reduktioner som tillträdande entreprenörer genomfört finns det anledning att visa skepsis mot siffrorna. För en tillträdande aktör är det enklare att reducera kostnader från en förhållandevis hög nivå. Att efter en upphandlingsomgång uttala sig om huruvida den förhållandevis stora skillnaden är en konsekvens av en initialt hög kostnadsnivå eller av åtgärder av en driftig entreprenör, är således svårt. Detta faktum gör därför varaktigheten och upprepningen av kostnadsreduktionerna intressanta. Den initiala kostnadseffekt som uppstod i samband med att den första entreprenören tillträdde kunde även upprepas i andra upphandlingsomgången. Möjligheterna att erbjuda och även genomföra, som det visade sig senare, kostnadsreduktioner var således inte förknippade med någon engångsjustering av kapacitet och produktionsmetoder.

Värt att notera i tabellen är också att nya entreprenörer tillkommit. I den första upphandlingen uppstår en kostnadseffekt när den kommunala produktionsorganisationen ersättes av en privat producent. Därmed kan det misstänkas att regiformen, offentlig eller privat, förklarar skillnader i kostnadsnivå. Kostnaderna sjönk emellertid i motsvarande omfattning även i andra upphandlingen vilket placerar denna misstanke på skam. Dessutom återtog kommunala utförarorganisationer kontrakt i senare faser vilket innebar att aktiviteterna var återbördade i kommunal regi till lägre kostnader. Detta ger ytterligare styrka åt resonemanget ovan om att det inte var fråga om en tillfällig justering av kostnadsnivån vid övergången från kommunal till privat utförare. Kostnaderna sjönk även i den andra upphandlingen när viss produktion återgått i kommunal regi. Därmed kan inte bytet av regiform vara förklaringen utan denna måste sökas någon annanstans. Ytterligare en notering är att det tillhör ovanligheterna att en entreprenör får fortsatt förtroende. I första upphandlingsomgången i småkommunerna var lägre kostnader en förutsättning för byte av entreprenör, d.v.s. det privata alternativet hade aldrig varit aktuellt om det inte varit billigare. Men även i andra upphandlingen visar det sig att den befintlige entreprenören har svårt att behålla sitt kontrakt. Ragn-Sells klarar av att behålla va-kontraktet i Vallentuna och Sellbergs och Ragn-Sells behåller vardera ett kontrakt hos SKAFAB. Upphovet till att det sker kostnadssänkningar förefaller främst kunna tillskrivas att det sker ett byte av entreprenör, snarare än ett byte av regiform.

Samtliga upphandlingar ovan har resulterat i avtal med någon ny entreprenör. Detta indikerar att konkurrenssituationen fungerat och att marknaden klarat av att mäkla mellan behov hos köpare och säljare. Inslaget av konkurrens har

inneburit att den innevarande aktören och dess kostnadsnivå kunnat utmanas. Nya aktörer har genom upphandlingarna beretts tillträde och prisnivån har därför anpassats därefter. I sammanhanget är de nyetablerade aktörerna intressanta i två olika avseenden. Det första handlar om att nya aktörer genom upphandling givits tillträde att agera inom kommunens tekniska försörjning. Denna har därmed kommit i åtnjutande av alternativa resurser och metoder, något som förväntas ge bättre förutsättning för utvecklingsinsatser. Ett andra avseende handlar om branschen och marknaden som helhet. Upphandlingarna har inneburit att nya aktörer kunnat etablera driftsverksamhet inom kommunalteknisk försörjning. Framför allt SKAFABs upphandling ansågs lyckosam ur detta perspektiv då den innebar fler verksamma aktörer på den lokala marknaden, inte enbart potentiellt intressanta leverantörer. En bredare flora av leverantörer förväntas leda till ett bättre utbud då fler företag innebär fler aktörer som kan arbeta för prispress och utveckling. Inom beställarorganisationerna uttalas förhoppningar om att sektorn totalt sett utvecklas.

Sammanfattande slutsatser

Mina empiriska observationer överensstämmer med internationella erfarenheter angående konkurrensutsättning. De studier som refereras i kapitel tre (t.ex. Boyne, 1998; Fölster, 1993; IKE, 1996; Wegener, 1997a) varierar i inriktning och metodologi men har som gemensam slutsats att kommunens kostnader för försörjningen sjunker i samband med konkurrensutsättning. En gemensam svaghet i många av studierna är emellertid att de i hög grad avser en begränsad tidsperiod. Antingen avser studierna ett regiskifte mellan offentligt och privat eller avser de kvantitativa studier av ett stort antal, mer eller mindre samtida upphandlingar. Inga studier har emellertid ägnats åt att följa en verksamhet/ett kontrakt över tiden, d.v.s. effekter från upprepning av upphandlingsförfarandet. Pyddoke (1991) varnar t.ex. för risken att effekterna efter en andra upphandling (t.ex. när egen regi avvecklats) kan skilja sig betydligt från de som noteras vid en första upphandling. I detta avseende utgör mitt empiriska material ett tillskott. Resultatet pekar på att det finns en kostnadseffekt och att det går att uppnå den vid flera tillfällen i takt med att upphandlingsförförandet upprepas över en längre tidsperiod.

Slutsatsen är således att konkurrensutsättning kan resultera i sänkta kostnader inte bara vid initial tillämpning utan även när upphandlingsförfarandet upprepas. Ytterligare ett konstaterande är att denna effekt även är möjlig att nå trots att merparten av den upphandlande volymen saknar

konkurrens från egen regi, d.v.s. konkurrensen bland enbart kommunexterna aktörer har visat sig tillräckligt stark.

8.2.2 Samverkan är inget bra besparingsinstrument

I kapitel sju framkommer att de olika fallen av samverkan är mycket olika till karaktär och innehåll. I några fall redovisas konkreta genomförandeförsök medan det i andra fall enbart handlar om analyser och underlag för aktörerna att agera vidare på. Trots att det förekommer en avsevärd variation kan några noteringar göras. För konkurrensansatsen var kostnadsdimensionen en gemensam nämnare och på samma sätt förhåller det sig med samverkan, fast på en annorlunda nivå. I tabell 8.2 sammanfattas de ekonomiska effekter som associerats med interkommunal samverkan i det empiriska materialet. Noteras bör att merparten av sifferunderlaget baseras på bedömningar och avvägningar som gjorts inom ramen för varje fall. Utgångspunkten för analyserna har varit att estimera skillnaden i kostnadsnivå om produktionen samordnas interkommunalt istället för att drivas inom enskilda kommuner. Samtliga ekonomiska avvägningar baseras på ett antagande om att kvalitet och servicenivå ska behållas oförändrade.

Tabell 8.2 Ekonomiska konsekvenser av samverkan

	TENK	**VA-regionerna**	**Falun/Borlänge**
Kostnadsreduktion:			
Enligt analys (% av tot.)			
Utbyten	ca 1%	ca 1%	<1%
Fusion	3–4%	5%	4%
Genomförda aktiviteter			
Gemensam upphandling	Upphandling rörmaterial – kostn.sänkn. ca 10%	Div. ex. på gem. upphandling ca 10%	–
Resursutbyten (maskiner & personal)	Personalbyte vid behov till självkostnad	Personalbyte vid behov till självkostnad	Personalbyte vid behov till självkostnad

Av tabell 8.2 framgår att samverkan inte är någon användbar besparingsstrategi. Det finns ingen större ekonomisk rationaliseringspotential att realisera genom att organisera produktionen över en större region. Den ekonomiska

potentialen hamnar i storleksordningen några enstaka procent. Nedan kommenteras innehållet i tabellen lite mer noggrant. Innan det empiriska materialet relateras till andra studier ges en bredare karakteristik av studerade samverkansfall i förhållande till andra exempel. Den i särklass minst komplicerade formen av samverkan är att mellan kommuner tillämpa utbytesidén. Inom ramen för utbyten finns två principiellt olika typer. Den första handlar om att omorganisera användningen av vissa resurser så att ett bättre kapacitetsutnyttjande uppnås. Genom att samutnyttja befintliga resurser, t.ex. maskiner och kompetens, över ett större geografiskt område kan effektiviteten ökas. Den andra typen av utbyten berör inte den egna organisationen alls utan handlar om att agera samfällt mot en tredje part. Genom att slå sig samman för att göra inköp och upphandlingar erhåller man bättre marknadskraft (Larsson, 1990) och därmed lägre priser. För enskilda aktiviteter kan effekten av dessa åtgärder vara av intresse i sitt sammanhang. Sammantaget berör emellertid denna typ av åtgärder endast en begränsad del av kostnadsmassan varför den ekonomiska potentialen som helhet är liten (någon procent).

Ställer man ambitionerna högre kan samverkan utökas ytterligare till att omfatta en integration av verksamhetens alla dimensioner över en större geografisk region. En fusion rör alla delar av organisationens aktiviteter och därmed en större andel av kostnadsmassan vilket kan ge en större kostnadsreduktion. Dock är inte heller fusionsalternativet entydigt till sitt innehåll. I kapitel sju indikerar figur 7.3 att det finns åtminstone tre principiellt olika nivåer för hur långt en fusion kan drivas. Minst omfattande är att samordna produktionsorganisationen men behålla enskilda beställarkommuner, d.v.s. att inte låta samverkan omfatta anläggnings- och kapitalkostnader. Nästa steg är att samordna även kapitaldelen genom investeringar och anläggningar. För avgiftsfinansierade försörjningar finns dessutom ytterligare ett möjligt steg i form av samordning av avnämarkollektiv då även kunderna kan samordnas till ett gemensamt kollektiv med samma avgiftsnivå och medelsanvändning. Det finns således en mångfald av alternativ att tillgå men det bör noteras att även om enbart produktionen samordnas, är detta komplicerat att genomföra rent praktiskt. Därför är tabell 8.2 något nedslående då den indikerar att potentialen för kostnadsreduktioner är begränsad även inom ramen för fusioner och uppgår i bästa fall till ungefär fem procent.

Som kommentar till siffermaterialet i tabell 8.2 kan sägas att vad som presenterats kan karakteriseras som strukturpotential. De empiriska analyserna

riktas mot de fördelar som förknippas med att organisera aktiviteterna över ett större geografiskt område eller av en annorlunda dimensionering av verksamheten. De angivna siffrorna kan tolkas som att potentiella stordriftsfördelar kvantifierats och givits en ekonomisk innebörd. Att realisera dessa stordriftsfördelar kräver mer eller mindre omfattande åtgärder som också kan skapa andra effekter. En fusionsprocess innebär t.ex. mer eller minde tillfälliga merkostnader för genomförandet. Samtidigt innehåller en sådan process naturligtvis även möjligheter att genomföra åtgärder som reducerar kostnadsnivån. Dessa effekter är emellertid inte hänförliga till potentialen i en samverkan utan till den förändringsprocess som eventuellt uppstår. Resonemangen här avser emellertid enbart den strukturella potentialen i form av stordriftfördelar genom en samverkan. I resonemangen kring de ekonomiska konsekvenserna bör det också uppmärksammas att en icke oväsentlig del av den identifierade potentialen har karaktären av engångseffekter (t.ex. inköpssamordning). Dessa innebär en nedjustering av kostnadsläget vid en enskild tidpunkt. Åtgärden är emellertid inte dynamisk i meningen att den skapar förändrade förutsättningar eller möjligheter till ytterligare åtgärder. Planeringsmässigt kan strukturen genom samverkan förändras vid en tidpunkt och en mer fördelaktig situation uppnås. Inslaget av dynamik är emellertid begränsat då åtgärden i sig är statisk. Om inte den nya strukturen kan förknippas med ökat utrymme för nya dynamiska möjligheter får potentialen betraktas som begränsad.

Förutom för enskilda utbytesaktiviteter (t.ex. personal och maskiner) är den identifierade potentialen mycket krävande att implementera och realisera. Merparten av underlaget bygger därför på aktörernas avvägningar och bedömningar och endast i begränsad omfattning på konstaterade effekter av handling. Även om det finns ett inslag av informationsöverföring mellan observationerna (fallen) finns inga antydningar till att nivåerna vore radikalt annorlunda. Samstämmigheten i materialet indikerar därmed att den ekonomiska potentialen är förhållandevis begränsad, även om mycket omfattande åtgärder skulle vidtagas. Den begränsade potentialen och den mycket komplicerade process som är förenad med att genomföra fusionsalternativet, har inneburit att endast utbytesaktiviteter kunnat realiseras. Inom de aktiviteter där utbyten skett har potentialen inte varit ointressant. Sänkta inköpskostnader och en effektivare utbildning är naturligtvis alltid av intresse. Noteras kan emellertid att effekterna av dessa insatser enbart riktas externt. Ingen av de samverkande parterna riskerar några interna förändringar utan effekten sker uteslutande på bekostnad av tredje part, t.ex.

genom lägre priser gentemot leverantörerna. Ur ett strategiskt perspektiv är emellertid dessa kostnadsreduktioner av begränsat intresse då aktiviteterna endast avser en avgränsad del av den totala kostnadsmassan varför effekten blir liten.

En empirisk karakteristik

Samverkan förefaller således inte vara något användbart instrument för besparingar. En potential på enstaka procentenheter är inte någon stark drivkraft för förändring. Mot denna bakgrund framstår det då som intressant att fundera över hur representativa dessa fall är för fenomenet interkommunal samverkan. I tidigare beskrivningar är det framförallt två dimensioner som figurerat i centrum för framställningen, dels ekonomisk potential och andra fördelar, dels svårigheterna att faktiskt genomföra samverkansaktiviteterna för att kunna realisera de fördelar som eftersträvats. I jämförelse med andra exempel på etablerad interkommunal samverkan representerar mina empiriska fall svårast tänkbara förutsättningar. Inom va- och avfallssektorerna finns ett antal exempel (t.ex. Käppalaförbundet, Sydvatten, SYSAV) på att flera kommuner lyckosamt kunnat skapa gemensamma försörjningsanläggningar genom regionalt ägda bolag eller kommunalförbund. När dessa enheter tillkom var emellertid situationen annorlunda än i dag. I samtliga fall initierades samarbetet av att det fanns ett, mer eller mindre akut, problem som behövde lösas i alla kommuner.[71] Utifrån den teknologi man hade tillgänglig skulle det kräva mycket omfattande investeringar att hantera t.ex. avloppsrening. Samtidigt fanns det uppenbart stordriftsfördelar i processteknologin och det vore både dyrare och svårare för en enskild kommun att bygga ut motsvarande kapacitet på egen hand. Den lösning som valdes var att skapa en separat organisation, gemensamt ägd och med en avgränsad uppgift gentemot sina ägarkommuner. Sett i historien har dessa samarbeten visat sig mycket lyckade, både tekniskt och ekonomiskt sett.

En grundläggande drivkraft var att akuta problem krävde sin lösning (avloppsrening eller vattenförsörjning), d.v.s. det yttre gemensamt hot vilket t.ex. Browning et al. (1995) ser som förutsättning för lyckas initiera ett fungerande

[71] Illustrativa exempel på detta är t.ex. behovet av att bygga ut avloppsrening i Stockholmsregionen i början av 1960-talet (något senare även i göteborgsområdet). Sydvatten är ett motsvarande exempel då de skånska kommunerna såg en eventuell framtida brist i vattenförsörjningen, vilket bedömdes som allvarligt men möjligt att lösa gemensamt.

samarbete. Dessutom fanns vanligen inte heller någon etablerad försörjning. Problemet var främst av teknisk art och resultatet av att försörjningen fått ett utökat ansvar, d.v.s. det gällde att utveckla ny teknik i en fas av expansion. Vidare innebar den ”nya” verksamheten ett kvalificerat komplement till den struktur som fanns. Varje enskild kommun fortsatte som enskild huvudman för va-försörjningen. Dessutom kunde den befintliga organisation fortsätta sin verksamhet fast nu med en kvalificerad motpart att samspela med. För aktörerna inom den kommunala försörjningen innebar samverkansprojekten således både ett tekniskt lyft och en volymmässig expansion. Att det dessutom fanns ekonomiska stordriftsfördelar (om än otydliga) av att gå samman gjorde att t.ex. va-professionen kunde övertyga sin, ibland tveksamma, omgivning om det rätta i denna form av mycket omfattande projekt. Att samarbeta om kostsamma investeringar i anläggningar på detta sätt är vanligt även inom avfalls- och energiområdena.

De samverkansfall jag presenterat i kapitel sju uppvisar fundamentalt annorlunda förhållanden när projekten påbörjades. När processerna initieras finns det en tekniskt sett väl fungerande försörjning och varje kommun har en uppbyggd organisation och kapacitet för att svara för försörjningen. Den primära drivkraften bakom de studerade processerna är inte teknisk utan ekonomisk. Samverkan har lanserats som en lösning på ett resursproblem och genom att agera interkommunalt var förhoppningen att kunna genomföra en nedjustering av kapacitet och kostnader till en minskande resursram. Därmed uppstår en situation där samverkan blir en metod att ifrågasätta (det fungerar ju faktiskt!) den etablerade organisationen och minska dess ekonomiska utrymme. Dessutom är det också notabelt att tidigare exempel på samverkan avsett nya och externa enheter, d.v.s. basorganisationen har hållits intakt. I de studerade fallen har samverkan primärt avsett existerande organisationer vars befintliga struktur och funktion därmed utmanats i grunden. Samverkan har inte blivit en metod att skapa en samspelspartner utan ett sätt att rationalisera inom befintliga enheter. Därmed utmanas många befintliga revir i den etablerade strukturen, vilket naturligtvis väcker motkrafter. Då projekten förknippats med ambitionen att rationalisera, och det inte finns någon akut hotbild, har det blivit i det närmaste omöjligt att bemästra dessa.

En karakteristik av de empiriska fallen indikerar att de representerar svårast möjliga situation. Det finns mycket begränsade drivkrafter (allt fungerar ju!), den ekonomiska potentialen är liten och avsedda förändringar berör

många individer med positioner inom etablerade strukturer. För den enskilde individen är det därmed ingen risk förenad med av avstå samarbetet, vilket är ett annat nyckelkriterie som Browning et al. (1995) anför för att lyckas med samarbete. De framgångsrika exemplen på samverkan har skett under motsatta betingelser då man stått inför uppenbara problem, utan etablerade strukturer och med påtagliga ekonomiska fördelar av att samarbeta. Inte ens försöken att samordna anläggningskapitalet har varit lyckosamma. Detta förklaras av att det idag finns en utbyggd och väl fungerande anläggningsstruktur. Att starta gemensamma investeringsprojekt blir därmed enbart möjligt i de situationer där flera parter befinner sig i samma fas investeringsmässigt och samtidigt står inför behov av att investera, annars blir kapitalförstöringen (sunk costs) oförsvarligt stor. I de fall där det funnits en större operativ potential och denna varit rimligt enkel att nå, har kommunerna tillvaratagit stordriftsfördelarna genom att skapa gemensamma organisationer separerade från enskilda kommunens aktiviteter och anläggningar. I de fall mindre potentialer varit enkla att realisera, har de tillvaratagits vid lämpliga tillfällen och annars har det inte varit någon ”skada skedd”. De empiriska fall jag beskrivit avser emellertid en tredje kategori med en begränsad ekonomisk potential, som inte är uppenbart enkel att realisera.

Efter denna förhållandevis detaljerade redogörelse finns det anledning att göra några noteringar. Den första gäller den ekonomiska potentialen. Är det kraftfulla kostnadsreduktioner som efterstävas är samverkan ingen verksam strategi. Men detta utesluter inte att kommunen söker realisera de begränsade fördelar som är rimligt enkla att nå. En mer kritisk kommentar gäller förhållningssättet gentemot den ekonomiska potentialen. Även om de fördelar som kunnat identifieras och kvantifieras är begränsade, finns det inget som talar för att de inte kan eftersträvas av något annat skäl än besparingar. Det kan således finnas andra skäl än kortsiktiga besparingar till att söka samverkan (se vidare 8.3.2 och 8.3.3 nedan).

Sammanfattande slutsatser

Mina empiriska observationer indikerar att samverkan inte är något verksamt instrument för att initiera besparingar. Potentialen är begränsad till några enstaka procentenheter beroende på tillämpning. Andra studier avseende motsvarande projekt har jag inte kunnat finna. Exempel på andra typer av interkommunal samverkan har dock identifierats och beskrivits och utifrån dessa har studiens samverkansfall karakteriserats med avseende på

besparingspotential och genomförbarhet. Fallen i det emiriska materialet karakteriseras av svårast möjliga förutsättningar. Det finns mycket begränsade drivkrafter, den ekonomiska potentialen är liten och avsedda förändringar berör många individer inom etablerade strukturer. Framgångsrika exempel på samverkan har skett under motsatta betingelser då man stått inför uppenbara problem, utan etablerade strukturer och med påtagliga ekonomiska fördelar av att samarbeta. Därav följer att det är svårt att göra denna form av samverkan tillräckligt handlingskraftig och verkställande för att hantera de motkrafter som snabbt mobiliseras. Svårigheterna att genomföra fusioner inom privat sektor är oomtvistade (Larsson, 1990; Kleppestö, 1993) och det finns inget i denna studie som antyder att situationen är annorlunda inom politiskt styrda organisationer.

8.2.3 Förändringar i kostnadsdimensionen – en syntes

Kan man då dra några slutsatser så här långt om möjligheterna att stimulera till lägre kostnader inom den kommunaltekniska försörjningen? Utifrån det empiriska materialet kan entydigt konstateras att de båda ansatserna skiljer sig åt väsentligt. I detta avsnitt försöker jag sammanfatta kritiska lärdomar kring möjligheten att uppnå kostnadsreduktioner. En första lärdom är att tävlingsinslaget förefaller vara en väl fungerande drivkraft för förbättrade prestationer. Samtliga tre konkurrensfall ger uttryck för radikala kostnadssänkningar och även i de fall samverkande kommuner gjort gemensamma upphandlingar har priserna sjunkit. Givet den marknadssituation som rått under 1990-talet i stockholmsregionen förefaller konkurrens kunna leverera både omfattande förändringar och lägre kostnader. Samverkansansatsen baseras på en annan princip, nämligen att öka produktiviteten genom stordriftsfördelar. Utifrån föreställningen att privata entreprenörer kan realisera stordriftsfördelar genom att integrera flera geografiska områden söker kommunala organisationer också dessa fördelar genom att integrera genom samverkan. Det empiriska underlaget indikerar emellertid att regional integration inte genererar motsvarande kraft att initiera besparingar. Dels antyds att besparingspotentialen är begränsad, dels förefaller själva integrationsprocessen, d.v.s. att implementera en regional lösning, mycket komplicerad.

Således förefaller tävlingsinslaget vara en mer kritisk förutsättning än instrumentella fördelar i form av geografisk marknad. Noteras bör att denna form av upphandling enbart avser utföraraktiviteter och inte antyder något

om hur väl beställarfunktionen presterar, medan en samverkansansats intresserar sig för båda. Ytterligare en indikation på att tävlingsinslaget har betydelse, framför den strukturella uppbyggnaden, härrör från de fall där beställaren samtidigt anlitar både privata och kommunala utförare. Utvärderingen av konkurrensprogrammet i Stockholm stad pekar på att konkurrensutsättningen haft omfattande stimulerande effekter även i de enheter som inte upphandlats. Vetskapen om att man löper risken att utsättas i öppen konkurrens är tillräckligt för att kunna initiera avsevärda förbättringar (IKE, 1996). En konkurrensansats öppnar också upp för etablering av nya aktörer. Genom att ”bjuda in” andra aktörer kan etablerade metoder utmanas av innovativa entreprenörer med alternativa koncept. Därmed kan följande slutsats dras. Utifrån en målsättning om att snabbt realisera omfattande kostnadssänkningar förefaller det centralt att säkerställa så strategin innehåller, dels element av tävlan mellan olika produktionsalternativ, dels inslag av olika typer av producenter (interna/externa leverantörer).

För att lyckas förändra kostnadsbilden krävs också att det finns ett rådrum för aktören att agera inom. En kostnadsreduktion följer således av att det finns kraft att vidta åtgärder, ibland både omfattande och hastiga, för att anpassa kostnadsnivån till förutsättningarna. En kommersiell kontext med en ansvarig entreprenör uppfyller detta krav bättre än samordning mellan flera kommunala parter. Omfattande samverkanslösningar måste dels baseras på politiska initiativ och beslut, dels tydligt kommunicera vilka prioriteter som gäller. I en sådan process är det komplicerat för någon enskild aktör att erhålla ett nödvändigt handlingsutrymme för omedelbara åtgärder. Genom ett entreprenadkontrakt förläggs denna aktivitet på en utomstående aktör som kan agera fritt från politiska överväganden. Hos entreprenören renodlas kommersiella drivkrafter från andra aspekter vilket gör entreprenadformen mer benägen att leverera åtgärder.

Av analysen framgår att kostnadsreduktionen vid konkurrensutsättning varit betydligt större än vid försök till samverkan. Ett konkurrensförfarande initierar den typ av tävlan som reducerar kostnadsnivåer och dessutom har upprepade upphandlingar resulterat i ytterligare kostnadsreduktioner. Inom samverkan har den framtida kostnadsnivån estimerats av aktörer från befintliga produktionsorganisationer medan det primärt är icke verksamma entreprenörer som identifierat det ”vinnande” alternativet vid konkurrensutsättning. I alla konkurrensfallen finns det dessutom en övervikt åt att den befintliga entreprenören förlorat i andra upphandlingsomgången då nya

aktörer tillträder för hela eller delar av kontrakten. Följaktligen förefaller det vara så att, i sammanhanget, nya aktörer i störst utsträckning identifierar ytterligare möjligheter till kostnadsreduktioner. Således är det snarare entreprenörsbytet än konkurrensen som förklarar att kostnaderna reduceras. Slutsatsen är därmed att det är centralt för kostnadsutvecklingen att nya aktörer ges möjlighet att påverka och dimensionerna verksamheten. En upphandling ger sänkta och under kontraktsperioden garanterade kostnader.

Samtidigt finns det emellertid anledning att vara skeptisk. Den befintliga aktören, kommunal eller privat, har överlägsen information, lokalkännedom och erfarenhet av specifika förhållanden. Hur kan det komma sig att denna aktör systematiskt tenderar att lämna anbud med högre kostnader än, utanför verksamheten stående, konkurrenter? Utifrån auktionsteorin (Schotter, 1997) indikeras snarare att det är svårt att i förväg estimera kostnaderna för drift och underhåll av kommunalteknisk infrastruktur. ”Vinnarens förbannelse” bidrar därmed kortsiktigt till beställarens fördel genom att generera kostnadsreduktioner. På längre sikt kan detta emellertid vara problematiskt då den kommunala beställaren riskerar att bli beroende av en ”underfinansierad” leverantör som inte kan täcka sina kostnader. Därmed har denne primärt incitament att dra ned och reducera kostnader framför att vara den dynamiska partner för utveckling som initialt efterfrågats av t.ex. drivande politiker. I detta skede av analysen kan det emellertid enbart konstateras att konkurrensutsättning resulterat i kostnadsreduktioner. Först efter att även ha beaktat utvecklingsdimensionen i nästa avsnitt är det möjligt att uttala sig om förekomsten av en vinnarens förbannelse.

För att initiera konkreta handlingar har entreprenadavtalet visat sig överlägset en utformad plan och analys av integrationsfördelar i en samverkan. Framför allt är det två typer av fördelar som kännetecknar kontraktet. Den första är att det erbjuder en mycket tydlig bild av kommunens framtida kostnadsnivå. Genom sitt åtagande står entreprenören för risken, d.v.s. kommunen är garanterad en prisnivå. I en samverkanslösning tar huvudmannen själv denna ”affärsrisk” genom att ansvara för alla aktiviteter.[72] Ett upphandlingskontrakt innebär att kommunen på civilrättslig väg undanröjer risken att kostnaderna inte faller ut som planerat, åtminstone under förutsättningar att kontraktet ”fungerar”. I samtliga studerade upphandlingar har

[72] Till detta finns dock ett undantag. Ett specialfall är en situation där en interkommunalt integrerad beställarfunktion upphandlar all produktion från externa producenter.

denna tydlighet betonats från de individer som drivit att upphandling ska ske. Ett avtal innebär att beställaren ”vet” vad det kommer att kosta och en riskovillig huvudman kan betrakta konkurrensmomentet för att söka besparingar och entreprenadavtalet som försäkring mot oväntade förändringar. Detta kan jämföras med risken att kommunen inte klarar att realisera den förhållandevis otydliga potential som en samverkansprocess kan ge då en aldrig så genial plan alltid är behäftad med diverse osäkerheter kring genomförandet. Konkurrensformens styrka är att den bygger på bindande åtaganden där varje part har att hantera sina egna risker. En planerad samverkansprocess innebär att alla osäkerheter förläggs inom organisationen. I detta fall måste kommunen både svara för estimering av kostnadsnivån och bära risken för genomförandet. I en konkurrenslösning är båda dessa entreprenörens uppgift varför processer inom kommunen kan ägnas åt annat.

En andra fördel med entreprenadavtalet är dess oomtvistlighet, något som en plan för samverkan saknar. Kalkylen för hur en framtida integrerad organisation ska se ut och vilka effekter detta förväntas innebära berör samma individer som förväntas genomföra den. För att kunna genomföra något krävs därför en konsensus kring alternativen och dess ekonomiska effekter. I de studerade samverkansexemplen har denna kalkyl ifrågasatts. Planen har varit öppen för ständig diskussion och alla komponenter har varit möjliga att ifrågasätta, t.ex. den generella metoden för analys, beräkning av effekterna eller gjorda bedömningar för enskilda aktiviteter. Ur huvudmannens synvinkel finns inga sådana kännetecken hos entreprenadavtalet. När säljaren har offererat ett pris är det sedan ointressant vilken kalkylmetod som använts eller vilka bedömningar som ligger bakom varje aktivitet. I en samverkansprocess ligger bevisbördan hos planen och den som driver processen. Omgivningen måste övertygas om alla delar i planen för att kunna initiera handling. I ett entreprenadavtal saknas denna bevisbörda.[73] Ett åtagande från en entreprenör är tillräckligt för att kunna initiera handling. Entreprenadavtalet erbjuder en tydlig målsättning där medlen för att nå målen inte är öppna för diskussion. En samverkansplan kännetecknas av motsatsen då potentialen är otydlig och det krävs en samsyn hos de medverkande aktörerna för att kunna starta en förändring. Slutsatsen blir därför att konkurrensutsättning i mycket högre utsträckning än samverkan befrämjar kostnadsreducerande förändringar.

---

[73] Möjligen kan kraven kring externredovisning tolkas som någon form av retroaktiv bevisbörda då entreprenören då svarar för utfallet. Detta sker dock i förhållande till en tredje part utanför den enskilda situationen.

Kontraktets tydlighet innebär inte enbart fördelar för beställaren. Denna försäkring mot kostnadsökningar begränsar samtidigt handlingsutrymmet under kontraktsperioden. Så länge det finns ett avtal kan inte huvudmannen förändra teknikförsörjningen utan entreprenörens samtycke. Entreprenadavtalet innebär att kommersiella överväganden renodlas vilket reducerar möjligheterna till löpande politisk styrning inom ramen för överenskommelsen. Det empiriska materialet indikerar att kontraktet används som ram där en totalsumma ska fyllas med innehåll. Entreprenören är säkerställd en kontraktssumma och beställare och entreprenör väljer sedan i samspel aktiviteter i motsvarande omfattning. Prismässigt pressade entreprenörer (vinnarens förbannelse) försöker därför att definiera aktiviteter utanför åtagandet medan beställaren tvingas säkerställa att basåtagandet efterlevs. Inom ett löpande kontrakt är därför det politiska inflytandet över aktiviteterna inom den tekniska försörjningen hänfört till marknadstransaktioner, d.v.s. omförhandling av avtalet eller tilläggsbeställningar.

I avsnitt 8.2.1 konstateras att konkurrensutsättningen resulterat i sänkta kostnader för den kommunala huvudmannen och uppdragsgivaren. Hur kan dessa sänkningar förklaras, d.v.s. vilka åtgärder är det som givit detta resultat? Några entydiga instrumentella skäl har inte kunnat identifieras. Det empiriska materialet innehåller inga indikationer på att de privata entreprenörerna vidtagit betydelsefulla åtgärder som ligger utanför vad som är tillåtet för en kommunal produktionsorganisation. Till exempel saknas belägg för att entreprenörerna vunnit avgörande kostnadsfördelar genom sina koncernförhållanden, d.v.s. genom att koppla ihop de kommunala utföraraktiviteterna med andra aktiviteter eller verksamheter. Således föreligger inga belägg för några strukturella förklaringar till skillnader i kostnadsnivån. Den anförda litteraturen i 3.4 tillskriver konkurrensen förklaringen, något som säkert stämmer, men inte säger något om varför t.ex. Ragn-Sells erbjuder lägre kostnader för va-driften i Vallentuna.

Utifrån den analys som gjorts i 8.2.1 och 8.2.2 indikeras istället att förklaringarna finns inom kommungränsen. I alla utförarsituationerna anförs kostnadsmedvetenhet som en generell orsak. Ett kontrakt med en stipulerad ersättning utgör en övre gräns för vilket utrymme som finns. Marknadssituationen (t.ex. ledig kapacitet i branschen) avgör vilken prisnivå som gäller, därefter ”vet man vad man har att rätta sig efter”. Utifrån tillgängliga ramar gäller det sedan att prioritera. En orsak som antytts tidigare är att privata entreprenörer är mer lyhörda för att enbart leverera det som beställts.

Genom att eliminera kostnadsdrivande aktiviteter som inte efterfrågas kan kostnaderna reduceras. En andra typ av förklaring är att entreprenörerna även använt sitt handlingsutrymme till att anpassa personalstyrkan. Till exempel halverade Ragn-Sells bemanningen i Vallentuna vilken sedan ytterligare reducerades av PEAB. Inom SKAFAB har egen regidelen successivt reducerat sin bemanning efterhand som de privata entreprenörerna erbjudit lägre priser. Entreprenörerna har valt en generellt lägre bemanning för att sedan komplettera med externa köp vid tillfälliga behov av kapacitet. I grunden handlar det dock om samma metoder och samma typ av arbetsorganisation som tidigare. På en direkt fråga anför entreprenörerna själva att de har en mer effektiv ”management” än vad som är möjligt inom kommunen. I det empiriska materialet indikeras att personalresursen utnyttjas något mer flexibelt av entreprenörerna. Vidare är prestationspressen på individerna större och de privata entreprenörerna vidstår sig vara selektiva vid val av personal. De individer som inte klarat kraven har sagts upp eller flyttats till annan verksamhet.

Sammanfattande slutsats om kostnadsdimensionen

För samverkan har enbart obetydliga och otydliga ekonomiska effekter kunnat noteras till följd av en geografisk integration. Däremot kan substansiella kostnadsreduktioner noteras i samband med konkurrensutsättning. Tidigare teori pekar på tävlingsinslagets betydelse för effektiviseringar, något som inte motsägs här. Däremot indikeras att upphandlingarna tenderar att leda till byten av entreprenörer vilket ger anledning att misstänka besvärliga förutsättningar i form av en ”vinnarens förbannelse”. Beställarna upplever entreprenörerna hårt pressade prismässigt varför det krävs aktiva beställaråtgärder för att följa upp avtalen. En sviktande vinstmarginal kan innebära att den lägre ribban sänks genom att bortse från enskilda detaljer i de åtaganden som gjorts. Entreprenörerna uppfattas som fullt sysselsatta med att leva upp till sina grundläggande åtaganden inom respektive kontrakt.

8.3 Observationer i utvecklingsdimensionen

8.3.1 En karakteristik av konkurrensutsättning

Hittills har enbart utfallet analyserats med avseende på kostnadsutvecklingen. I detta avsnitt kommer det empiriska materialet att analyseras med avseende på utvecklingsdimensionen.

Ett kontinuerligt spektrum mellan produktion och politik

I de mindre kommunerna (Vaxholm & Vallentuna) har entreprenadförfarandet inneburit en renodling av produktionsaktiviteterna genom att placera ledarskapet för dessa utanför den politiska kontexten. Den politiska styrningen är därmed förlagd till den relation som råder mellan ombud för beställare och utförare. Politiska överväganden härförs till en annan arena och styrning sker genom civilrättsliga avtal (beställningar). I en beställning initieras en uppgift för utföraren att verkställa. Planering och dimensionering av de operativa insatserna är därmed placerade utanför huvudmannen. Den aktör som operativt väljer vilka produktionsresurser som behövs, hur de ska dimensioneras samt hur de ska organiseras kommer därmed att göra detta utifrån verksamhetens specifika förutsättningar. Rollen som producent innebär att verksamheten styrs efter kundernas behov, oavsett om de initierats av politiska eller andra motiv. Därmed har det skett en separation mellan politiska och operativa överväganden. Utrymmet för politiska övervägningar är därmed störst i inledningen av en upphandling. När ett avtal föreligger är övergripande riktlinjer fastslagna och fokus övergår till operativa aspekter kring verkställande.

En utomstående entreprenör kan helt utforma produktionen efter verksamhetens förutsättningar utan att behöva ta andra hänsyn. Ragn-Sells utgör ett illustrerande exempel då företaget snarast efter tillträdet initierade en anpassning av personalstyrkan efter upplevda behov. I Vallentuna är detta tydligast där företaget efter två år hade halverat personalstyrkan. Inför nästa upphandling befann sig kommunens beställare i en fördelaktigare situation då den inte innehöll några klausuler om personalövertagande. Den politiska diskussionen om t.ex. personalen fördes i samband med beslut om upphandlingen. Efter att Ragn-Sells tagit över var personalfrågorna enbart entreprenörens angelägenhet, d.v.s. det var en operativ bedömning utan

politiska dimensioner för beslutsfattaren. Därmed renodlas beslutsfattarens situation i varje tidpunkt. När ett avtal etableras frikopplas situationen kring produktionsledningen från politiska överväganden. Omvänt gäller att detaljnivån i den politiska styrningen reduceras då kommunikation om entreprenörens uppdrag huvudsakligen sker genom beställningar. Produktionsledning och politiska överväganden sker på detta sätt på olika arenor, var och en för sig på ett kontrakts avstånd.

Ett mindre renodlat exempel utgörs av den situation som uppstod i Vaxholm när kommunens eget bolag anlitades som utförare. Från legitimitetssynpunkt upplevdes denna konstruktion som problematisk. Bolaget ”blandade” intäkter som vunnits i konkurrens med intäkter från andra förvaltningar som erhållits utan konkurrens. Vidare blir även förutsättningarna för kommunens styrning mer mångtydiga då både beställare och utförare har samma ägare. Ramarna för den konkurrensutsatta entreprenadverksamheten stipuleras dock i det avtal som upphandlingen resulterade i, vilket var vägledande för produktionsplaneringen. Även inom SKAFAB finns en egen regi att hantera. Denna erhåller inga uppdrag i upphandlingar utan enbart genom beställningar i en intern beställarutförarmodell. Däremot agerar den på villkor som motsvarar de från upphandlingarna med externa leverantörer. Hos de externa leverantörerna kan produktionsrollen renodlas men för den egna regin är situationen mer tvetydig. Frågan är vilket utrymme som egentligen finns för att ändra t.ex. dimensionering i kommunal produktion då inslaget av politik är framträdande kring denna. I Vaxholm har den politiska ledningen tillgripit utförsäljning av de egna produktionsresurserna som en lösning.[74] Istället är strävan att renodla kommunens uppgift som beställare och initierare av produktionen.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att inslaget av politiska bedömningar kring produktionsutformning och planering avtar genom att förlägga detta ansvar på ett kontrakts avstånd. Kontraktet kan variera till utformning och deltagande parter. Den formaliserade relationen skapar emellertid en åtskillnad mellan den politiska och den producerade arenan. Därför finns det anledning att tala om ett kontinuerligt spektrum mellan produktionsrelaterade och politiska aspekter. Ett upphandlingsförfarande kan vara en metod att separera och renodla de båda.

---

74 Under 1999 har även Stockholm stad beslutat sig för att sälja utförarverksamheten till privata aktörer.

Nya aktörer har andra förutsättningar

En indikation som är gemensam mellan alla de olika upphandlingarna är att den grundläggande verksamheten för drift och underhåll kommit att inkludera nya aktörer. Konkurrensutsättningen har inneburit att aktiviteter som tidigare utförts inom ramen för en kommunal produktionsorganisation istället förlagts till en företagskontext med de förutsättningar som gäller för denna. Jag kommer här att ta upp tre olika exempel på detta.

Ett exempel är utformning och inriktning av produkten teknisk infrastruktur där kommunen lyder under ett antal särskilda regleringar om t.ex. likställighet. I det empiriska materialet indikeras att entreprenörerna i högre utsträckning tänker i termer av marginalkostnader och marginalnytta. Vid en jämförelse med kommunal regi är det möjligen mer naturligt för ett privat företag att agera mer differentierat mot avnämarna. Ragn-Sells tenderade t.ex. att förbättra utsmyckningen i de centrala delarna medan ytterområdena genomgick motsvarande försämring. Generellt upplever de kommunala beställarna att entreprenörerna prioriterar sådant som syns på bekostnad av t.ex. underarbeten och insatser för periodiskt underhåll. Förutom att prioritera insatserna geografiskt kan en privat entreprenör även ha en annorlunda prioritering i tiden. Utifrån den kommunala organisationens professionella normer om i vilken ordning aktiviteter ska utföras kan entreprenörens bevekelsegrunder och prioriteringar te sig märkliga. I några fall har kommunerna varit ihärdiga och hävdat sina krav inom t.ex. snöskottning på rätt tider i känsliga områden som skolor och äldrebostäder. I andra fall har ett större utrymme givits åt entreprenörens val, d.v.s. produktens inriktning har förändrats. Mot bakgrund av att kommunen inte säger sig ha märkt av fler klagomål än tidigare uppstår frågan om det skett en rationalisering i utbudet. Är det så att egenskaper som förbrukar resurser, men inte värderas av avnämarna, har kunnat plockas bort? Om så är fallet, beror detta på att medborgarna inte bryr sig? Eller beror det på att avnämarnas krav inte sammanfaller med den förutvarande kommunala professionens inriktning på verksamheten? Någon entydig tolkning av det empiriska materialet kan inte göras. Klart är emellertid att entreprenörens och beställarens uppfattning om produktens utformning i flera avseenden skiljer sig åt och att kommunföreträdare generellt tolkar utvecklingen som en försämring.

Ett annat exempel på skilda förutsättningar gäller införandet av ny teknik. Ragn-Sells kunde förhållandevis snabbt investera i ett nytt datoriserat system för driftövervakning inom va-verksamheten. Enligt kommunens beställare

vore motsvarande åtgärd i kommunal regi föremål för en mer komplicerad beslutsprocess då dess prioritering skulle vägas mot andra investeringsförslag. Inom en entreprenad är det entreprenörens sak att välja teknisk utrustning varför beslutet nu kom att ligga hos denne istället. Ifrån tjänstemannahåll i kommunen säger man sig ha nytta av systemet genom att entreprenören erbjuder snabb och tillförlitlig information om anläggningarnas status, något som även behövs i andra sammanhang. Genom upphandlingen kom kommunen således i åtnjutande av ny teknisk kompetens och utrustning. Ett tredje exempel på förändrade förutsättningar gäller den kommunala kompetensen och regleringen av kommunala utförarorganisationer. I både Vaxholm och Vallentuna deklarerade Ragn-Sells tidigt en ambition att i högre grad än tidigare kombinera geografiska ytor och huvudmän. En ansvarsfull lokal förankring i området förväntades vara en språngbräda till ytterligare affärer. Att lokalt kunna kombinera produktionen inom kommunaltekniken med annan produktion bedömdes som fördelaktigt. Denna möjlighet har inte en kommunal producent genom kommunallagens begränsningar. I efterhand visade det sig att fördelarna med att organisera utförarverksamheten över två kommuner inte var så stora. Enligt Ragn-Sells var också möjligheterna till kompletteringsaffärer begränsade till följd av lågkonjunktur och finanskris. När företaget tillträdde kunde kostnadsnivån initialt rationaliseras i båda fallen men i nästa upphandling förlorades merparten av volymen. Ragn-Sells lyckades således inte realisera möjligheterna till regional geografisk integration för att skapa konkurrensfördelar gentemot andra potentiella etablerare. Inte heller senare entreprenörers kombinationer förfaller ha resulterat i några avgörande produktionsekonomiska fördelar.

Avslutningsvis finns också exempel på att externa leverantörer används som referenspunkt för egen regi. Inom avfallshämtningen råder små fördelar av att kombinera verksamheterna med andra verksamheter. Ragn-Sells hade t.ex. räknat med att kombinera avfallsentreprenaden med den övriga teknikförsörjningen, vilket inte fungerade som förväntat. Dels var det helt olika arbetsuppgifter, dels var outnyttjad kapacitet inom avfallsdelen begränsad.[75] Inom SKAFAB utgör de konkurrensutsatta upphandlingarna riktmärke för villkor och ersättning för den interna produktionsorganisationen. Efter båda upphandlingarna har omfattande åtgärder vidtagits för att öka organisationens produktivitet och prestationsförmåga. Operativt har

[75] Personalen visade sig snabbt prioritera fritid framför att arbeta övertid trots högre (övertids)ersättning.

dock den egna regin aldrig ”jobbat mot” villkoren från upphandlingarna. Även om inte den löpande uppföljningen satts i förhållande till kontraktet har entreprenörernas lägre prisnivå aktualiserat ett omfattande förändringsarbete. Den externa konkurrensen har därmed utgjort en helt avgörande drivkraft för det interna utvecklingsarbetet mot ökad produktivitet (jfr även IKE, 1996).

Kvalitetseffekter – beställaren som pådrivare och garant

Att detaljerat uttala sig om hur kvaliteten utvecklats i samband med konkurrensutsättning låter sig inte enkelt göras. I de upphandlingar jag studerat skulle det krävas mätningar före och efter varje upphandling, d.v.s. åtminstone tre i vardera fall. Att göra detta inom studien har inte varit möjligt varför jag har valt ett annat alternativ. Mina data baseras helt på de omdömen som intervjupersonerna givit om hur utvecklingen varit, d.v.s. jag har inga egna observationer kring detta. De studerade fallen indikerar att konkurrensutsättning ger lägre kostnader. Andemeningen i alla upphandlingarna har varit att kvalitet och service ska hållas minst oförändrade på en nivå motsvarande vad kommunen tidigare erbjöd. SKAFAB ställde dessutom ytterligare krav för att höja kvaliteten. Med undantag för mindre besvärligheter, misstag i informationsutbyten och gjorda korrigeringar anses entreprenörerna generellt sett ha fullgjort sina basåtaganden. Entreprenörerna har inte heller fått några avdrag på arvodet till följd av misskötsel eller ofullständiga leveranser. Därmed kan det konstateras att kvaliteten formellt sett hållits på en oförändrad nivå.

Med något enstaka undantag indikerar emellertid alla intervjuer, oberoende av fall och person, att driften efter konkurrensutsättning blivit ”pressad”. Konkurrensen vid upphandlingen har primärt varit inriktad på prisdimensionen. Vinnande entreprenör har tvingats att pressa sina marginaler, något som ställer högre krav på beställaren. I samtliga tre konkurrensfall pekar beställarna på behovet av att agera aktivt för att säkerställa att utlovad produkt verkligen levereras. Upphandlingarnas kraftigt sänkta kostnader innehåller ett riskmoment genom att entreprenören har incitament att begränsa sina insatser och därmed riskerar att leverera ”i underkant”. Inom parkverksamheten antyds t.ex. att renhållning och tillsyn av grönytorna sker allt mindre frekvent. Ovan nämns hur Ragn-Sells delvis prioriterat om sina insatser, något som det även finns exempel på i de andra entreprenaderna.

Entreprenörerna själva hävdar att de ”gör så gott de kan” och att beställarna emellanåt tenderar att enbart minnas vad som tidigare fungerat, inte eventuella svårigheter. Således finns en naturlig spänning mellan parterna. Beställarna menar att entreprenörerna är så pressade att de försöker komma undan gjorda åtaganden medan entreprenörerna menar att kommunen får så mycket som den betalar för. Sammanfattningsvis finns inga indikationer på att servicens kvalitet varken förbättras eller dramatiskt försämrats.[76] En möjlig slutsats är att kvalitet och servicenivå förändrats till det sämre men inte mer än vad som ligger inom ramen för vad som är acceptabelt. Ifrån beställarsidan hävdas oro över att det sker en gradvis försämring och att det är krävande att hålla emot när det är ont om medel och alla aktörer är hårt pressade ekonomiskt. I denna situation blir beställarens roll kritisk som motkraft till entreprenör och konsumentföreträdare. Den dokumentation som ligger till grund för kontrakten har successivt förbättrats i takt att upphandlingar genomförts. Samtidigt har en ökad detaljeringsgrad inneburit att den inte används löpande. Istället hänvisas till att ”allmänheten är en bra kontrollant” som rapporterar eventuella brister. Särskilt i de mindre kommunerna utgör avtalet något som främst studeras vid störningar och delade uppfattningar. De utgör inga dokument för aktivt arbete med styrning och uppföljning av entreprenadens utveckling. Istället söker parterna en anda av samarbete för att gemensamt lösa uppgifterna.

Och utvecklingen då?

Tidigare har visades att kostnaderna har sjunkit och att entreprenörerna lyckats genomföra rationaliseringar men samtidigt att kvaliteten åtminstone inte förbättrats. Finns det då några exempel på att produkter och produktionsmetoder utvecklats? Den form av produktutveckling som förekommit har huvudsakligen skett genom att entreprenören prioriterat bort vissa åtgärder, framför allt inom parkverksamheten. Om beställare och konsumenter inte upplever detta som någon försämring har produktutveckling eller effektivisering skett. Exempel på att entreprenören betraktar aktiviteter annorlunda finns inom ramen för alla tre fallen. I förlängningen innebär detta

[76] I sammanhanget bör det kanske noteras att det finns en viss tillvänjningseffekt, att förändringar sker gradvis och att kommunerna i landet har haft en besvärlig ekonomisk situation. Det kan inte uteslutas att allmänhetens tålighet för försämringar har ökat i den allmänna besparingsiver som rått och då tekniksektorn är en förhållandevis okontroversiell verksamhet.

att utvecklingsarbetet riskerar att avstanna eller hamna i skymundan. Det empiriska materialet innehåller enbart enstaka exempel på att entreprenören utvecklat, men många exempel på nedskärning och rationalisering. Detta innebär att kraven på beställaren ökar dramatiskt då denne därmed måste ta ansvar för att initiera innovationer. De beställare som ingått i studien ger uttryck för vissa tvivel om huruvida denna kapacitet finns eller kommer att få utrymme att utvecklas.

Utvecklingsproblematiken hänger också samman med kommunens möjligheter att bli en prioriterad kund. Efter upphandlingar med hård prispress har beställaren ägnat stor tid åt att säkerställa så att entreprenören verkligen står för basåtagandet. I entreprenörens värdering av affärspotentialen hos kunden, i detta fall kommunen, har andra tilläggsaffärer prioriterats. Därför har organisationen kring entreprenaden snarare dimensionerats i underkant, d.v.s. för maximalt kapacitetsutnyttjande. Om alla resurser utnyttjas fullt ut är utrymmet att agera som bollplank och idébank för utveckling gentemot beställaren mycket begränsat. Därmed krävs att kommunens beställare står för drivkraft att initiera vidareutveckling av produkt och produktionsmetoder, vilket har visat sig problematiskt. Att stimulera innovation och utveckling förefaller inte primärt ske genom formaliserade projekt. Istället säger sig aktörerna förorda den situation som följer av dynamiken i ett gott samarbete kring vardagliga ting. För en hårt pressad entreprenör finns inget utrymme att praktiskt samspela med beställaren utan det sker snarare genom formella avstämningar och uppföljningar. I sammanhanget nämns också att LOU förstärker denna problematik genom att göra det krävande och riskabelt att inte prioritera lägsta erbjuda pris i en upphandling. I sammanhanget är därför framväxten av det gemensamma va-bolaget mellan Vaxholm och Österåker intressant. Konkurrensmekanismen och marknadstestet blev i detta samanhang en betydelsefull indikator på att parterna kunde samarbeta på affärsmässiga grunder. Ett initialt förslag om att skapa ett interkommunalt bolag som huvudman för va-försörjningen hade, enligt aktörerna själva, sannolikt varit omöjligt. Att gå omvägen via konkurrensutsättningen gjorde att många små steg kunde tas. Eftersom Roslagsvattens konkurrenskraft hade testats på marknaden kunde inte deras förmåga och effektivitet ifrågasättas inför ett samarbete.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte har skett någon nämnvärd utveckling eller förnyelse till följd av entreprenaderna. Inom respektive kontrakt har en mängd små åtgärder vidtagits för att hålla tillbaka kostnaderna

men få innovativa inslag kan identifieras vad gäller produkter eller produktionsmetoder. Notabelt är emellertid att konkurrensutsättningen i Vaxholm öppnade för samverkansmöjligheter inom va-försörjningen genom att situationen utvecklades stegvis beroende på hur behov och förutsättningar uppfattades.

Praktiska småproblem

Inom entreprenaderna har det förekommit en mängd praktiska problem och svårigheter. Även om processerna uppvisar viss variation indikeras emellertid att dessa besvärligheter har kunnat hanteras i samförstånd. Däremot antyder utvecklingen i både Vaxholm och Vallentuna, framför allt vid första upphandlingen, att överföringen av drift av anläggningar mellan olika entreprenörer är en kritisk aktivitet. Beroende på hur väl parterna lyckas med dokumenterade övertagandebesiktningar avgörs hur driftsverksamheten organiseras av entreprenören. Både beställare och entreprenör redovisar problem att finna en kontraktsform som stimulerar entreprenören att utveckla anläggningarna. Under prispress tenderar entreprenörens insatser för drift och underhåll att hållas till ett absolut minimum. På länge sikt kan detta innebära en ökad kostnad för kommunen i form av reinvesteringar då anläggningar förslits onödigt fort.

Från beställarhåll indikeras i alla studerade fall att det är kritiskt och arbetsamt att byta entreprenör. Saknas lokalkännedom och anläggningsspecifik kunskap är det krävande för en tillträdande entreprenör att sätta sig in i verksamheten. Nya entreprenörer inom avfallsområdet behöver t.ex. visas tillrätta inom och mellan fastigheter, t.ex. med nycklar och koder, och motsvarande förhållanden indikeras från va-sidan som har dolda anläggningar. Vad gäller t.ex. parkdriften talas om ”ideologi” och ”värderingar” som behöver överföras till den som är ansvarig för drift av anläggningarna. Vid entreprenörsbyte krävs att beställaren kan vara en brygga och ta tillvara den avgående entreprenörens erfarenheter och snabbt sätta in en ny i de lokala förutsättningarna. Notera t.ex. svårigheterna i Vaxholm mellan det att den andra upphandlingen genomförts och den nye entreprenören tillträder. Denna uppgift är krävande och initiativet ligget helt hos beställaren som utgör formell huvudman och ansvarar gentemot avnämarna. I sammanhanget har möjligheterna att överta personal framställts som positivt, från både entreprenörer och beställare. Framför allt nämns detta som en orsak till att överföringen av va-verksamheten i både Vaxholm och Vallentuna fungerat förhållandevis bra.

Beställaren som marknadsaktör och marknadsskapare

I alla tre kommunerna säger sig beställarna vara mycket nöjda då de medverkat till att skapa en fungerande leverantörsmarknad. Framför allt i SKAFAB ansågs det lyckat att antalet entreprenörer på marknaden ökat samtidigt som kostnaderna kunnat sänkas. I samtliga fall anses LOU vara en begränsning då lagen gör det svårt att agera strategiskt på marknaden. Det är önskvärt att kunna påverka det totala utfallet för att skapa en ”lagom” mix av leverantörer. Det anses inte bra om någon aktör blir för dominerande varför det är önskvärt att ”sprida upphandlingsvolymen” på flera aktörer så att de inte försvinner från marknaden mellan upphandlingarna. Eftersom alla värderingskriterier måste anges i förväg är manöverutrymmet begränsat när beställaren erhållit information i form av offerter från marknadsaktörerna. Därmed är det svårt att slutligen justera utfallet för att medverka till en ”sund” utveckling av leverantörsmarknaden.

Vad gäller utvecklingsinsatser ställer LOU mycket höga krav på beställaren. Den enda kanal att kommunicera behoven är via anbudsunderlaget och detta måste dessutom innehålla fastslagna kriterier för anbudsvärdering. Därmed aktualiseras frågan om hur man beställer och köper utveckling. I sakens natur ligger att det är besvärligt att.ex. ante specificera både objektet (som kanske ännu inte utvecklats) och kriterier för att värdera olika leverantörsalternativ (med avseende på ekonomisk fördelaktighet). Inom den privata industrin hanteras dessa frågor genom att bygga relationer. Eftersom det är svårt att i förväg specificera produkten baseras valet istället på att identifiera en lämplig samarbetspartner. Därefter avgörs det i processen hur väl parterna gemensamt lyckas skapa nya lösningar (Håkansson & Snehota, 1995), d.v.s. utan ambitionen att specificera utfallet i förväg. För en offentlig beställare är det därför inte så riskabelt att beställa ett prismängd kontrakt eftersom detta väl låter sig specificeras och utvärderas. En utvecklingsbenägen beställare tvingas arbeta med andra begrepp som t.ex. funktion vilket är betydligt svårare att beskriva och prissätta. I en sådan ansats riskerar kommunen som beställare kritik då det är upphandlarens skyldighet att påvisa de kriterier som tillämpats samt att alla leverantörer behandlats lika. Slutsatsen är således att utformningen av LOU innebär restriktioner som snarare konserverar tidigare lösningar än stimulerar beställaren att efterfråga nyheter vad gäller metoder och tekniska tillämpningar vid leverantörsval.

Sammanfattande slutsatser

Genom konkurrensutsättningen har nya aktörer etablerat sig och de privata entreprenörerna har delvis andra förutsättningar än förutvarande kommunala utförarorganisationer. Till exempel kan de agera över ett större geografiskt område eller dra nytta av koncernförhållanden och särskild kompetens. Empirin ger emellertid svagt stöd för att dessa fördelar haft betydelse. Endast ett konkret och mer omfattande exempel på införande av ny teknik kan identifieras. I övrigt antyds att entreprenörernas uppmärksamhet primärt ägnats åt att rationalisera och sänka kostnaderna. Empiriskt stöd finns också för att entreprenörerna tydligare differentierar i sitt utbud vilket påverkat försörjningens utformning. Framför allt handlar det om prioritering mellan olika geografiska områden beroende på nyttjandegrad. Vidare indikeras att kommunens beställare har en central roll för att följa upp så att prismässigt pressade entreprenörer infriar gjorda åtaganden. I denna situation förefaller det också primärt komma an på beställaren att initiera utvecklingsinsatser. Exempel på att detta fungerat förekommer men inte i den omfattning som t.ex. Jonsson (1996) antyder kring t.ex. kvalitetsfrågor.

8.3.2 En karakteristik av samverkan

De konkreta effekter av samverkan som kunnat studeras är mycket begränsade eftersom inget av de tre studerade exemplen genomförts fullt ut. Trots detta är det dock möjligt att lära sig något av dessa samverkansprojekt då de kan sägas utgöra exempel på strategiskt lärande (Brown & Eisenhardt, 1998; Mintzberg, 1987). Efterhand som olika aktörer gjort erfarenheter har inriktning och utformning anpassats därefter. I detta avsnitt skall några empiriska lärdomar lyftas fram. Av aktörerna har dessa ansetts betydelsefulla och därmed haft inflytande för hur de valt att agera i senare sammanhang. Fallen fokuserar på olika faktorer och bidrar därför med olika typer av lärdomar.

Stordrift inom produktion eller ledningsfunktionen

I TENK fokuserades potentialen för kostnadsreduktion i de operativa aktiviteterna. Upprinnelsen till projektet var emellertid varken kostnadsorienterad eller något upplevt gemensamt problem. Aktörerna drevs snarare av nyfikenhet på möjligheter i ett gemensamt agerande. När enskilda deltagare i efterhand beskriver projektets innehåll betonas inte kostnadsdimensionen.

Projektet betraktades som ett steg att vidareutveckla såväl den kommunala försörjningen som de organisationer man verkade inom. Den ekonomiska potentialen noterades som en intressant men inte avgörande faktor för samverkan. I den infekterade process som följde i projektets spår var det emellertid främst besparingspotentialen som kom att hamna i förgrunden. Dels anfördes argument mot hur potentialen estimerats, dels användes dess ringa storlek som ett motargument.[77] Projektet resulterade emellertid i slutsatsen att samverkan kring utförarorganisationen inte erbjöd någon ekonomisk besparingspotential.

I samband med den stundtals intensiva debatt som fördes kring konkurrensutsättning av va-verksamhet i t.ex. Malmö lanserades samverkan som en alternativ metod. Förespråkarna hävdade att de kommunala organisationerna genom samverkan kunde erbjuda motsvarande fördelar som privata aktörer inom ramen för en entreprenad. I va-projekten (7.3) ägnades därför den ekonomiska potentialen ännu en gång stor uppmärksamhet. De analyser som genomfördes bekräftade ännu en gång att den ekonomiska potentialen i driftsverksamheten är begränsad. Däremot poängterades att kapitalanvändningen dels utgjorde halva kostnadsmassan, dels utgjorde den aktivitet som i störst utsträckning kännetecknades av stordriftsfördelar. Den stora ekonomiska potentialen finns således inte inom utförarorganisationen utan i möjligheten att samordna och samutnyttja fysiska anläggningar. Genom att organisera anläggningskapitalet över ett större geografiskt område kan fördelar identifieras. Möjligen kräver regionala anläggningar också en annorlunda organisatorisk uppbyggnad men detta är snarare en konsekvens och inte betydelsefullt i sig. Framför allt ansågs detta betydelsefullt på längre sikt i takt med att ökade krav, t.ex. inom miljöområdet, kräver omfattande investeringar. I samband med dessa beslut blir det kritiskt att ta regionala hänsyn. Sammanfattningsvis kan dock konstateras att det konkreta utfallet av de olika va-projekten inte blev särskilt omfattande. I de fall aktiviteter genomfördes rörde det sig om enstaka utbytesaktiviteter inom enskilda områden.

I Falun/Borlänge var aktörerna i viss utsträckning medvetna om att potentialen var begränsad när samverkansprocessen påbörjades. Drivkrafterna

[77] När projektet presenterades uppstod osäkerhet inom de olika organisationerna, dels angående den föreslagna bolagsformen, dels angående kostnadsreduktionernas betydelse för t.ex. arbetstillfällen. Att argumentera mot ett genomförande kunde därför baseras på att det helt enkelt inte var ekonomsikt intressant p.g.a. den svaga potentialen.

bakom projektet var dock inte primärt inriktade på besparingar utan betonade istället samverkan som en möjlig kraft till utveckling. Genom att kommunerna slog sig samman förbättrades möjligheterna att skapa en konkurrenskraftig framtida infrastrukturförsörjning. För att uppnå detta kunde man tänka sig att samverka kring såväl anläggningskapitalet som produktionsorganisationerna. Analysen indikerade begränsade besparingsmöjligheter inom drift och underhåll men ytterligare två noteringar gjordes. Den första avsåg stödsystemen där en viss ekonomisk potential kunde identifieras inom t.ex. kundtjänst. Denna funktion ansågs inte primärt vara aktuell för reduktioner utan eventuella rationaliseringseffekter behövde snarare användas för att utveckla tillgänglighet och prestanda. Den andra noteringen avsåg också utvecklingsdimensionen då det konstaterades att strategi och beställaruppgifter kräver allt mer specialiserad och diversifierad kompetens. En regionalt organiserad beställarfunktion ansågs ha större möjligheter att utveckla och upprätthålla denna kompetens. Genom att integrera försörjningarna kan en mindre ekonomisk potential eventuellt realiseras. Mer betydelsefullt är de förbättrade möjligheterna att som huvudman kunna anställa specialistkompetens och agera som en drivkraft för utveckling av metoder och produkter.

Utifrån tolkningen ovan kan en intressant observation göras angående inriktningen i projekten. I TENK-projektet, det kronologiskt första, sökte aktörerna att utveckla verksamheten men presenterade och förmedlade innehållet i termer av kostnadsbesparingar. Projektet mottogs som ett besparingsprojekt trots att det saknade nödvändiga förutsättningar för att kunna bli ett framgångsrikt sådant. Därför är det anmärkningsvärt att samverkan lanserades som ett alternativ till besparingar via konkurrens. I de samverkansprojekt som därefter faktiskt bedrevs inom va-sektorn kom kostnadsdimensionen allt mer att tonas ned till förmån för det långsiktiga behovet av att integrera anläggningskapitalet över flera kommuner. I projektet i Dalarna förs denna tanke fullt ut när samverkan betraktas som en väg att utveckla den tekniska försörjningen och anpassa strukturen till de krav man ser komma i framtiden. Den samverkansidé som initialt lanserades för att öka effektiviteten i utförarledet inom TENK-kommunerna har i Dalarna fått en omvänd betoning. Stordriftsfördelarna i produktionen är inte avgörande utan samverkan betraktas istället som ett sätt att undvika marginalisering. För att stärka den tekniska infrastrukturens roll på den lokala samhällsnivån förutser aktörerna ett omfattande behov av innovation och utveckling. Detta behov handlar inte om produktionen utan om kommunens förmåga att

erbjuda en adekvat försörjning enligt de behov som föreligger. Givet en sådan bakgrund efterfrågar aktörerna en regionalt integrerad beställarfunktion som kan verka för en funktionell teknisk försörjning i flera kommuner. Det är dels en fråga om bärkraftigt verksamhetsunderlag för specialistkompetens, dels en fråga om enhetlighet gentemot avnämarna vad gäller försörjningens utformning och funktion.

Produktion – något att samverka om?

I de tre samverkansprojekten har utgångspunkten tagits i produktionens förutsättningar och villkor. Även om de initiala förväntningarna varierat har produktionsfunktionen ägnats det huvudsakliga intresset i projektens inledning. Aktörernas grundläggande föreställning har gällt produktionen och det är genom att samorganisera denna som man förväntar sig mer effektiva villkor. Beskrivningarna ovan visar emellertid att denna bild successivt förändrats efterhand som analyserna indikerar en svag ekonomisk potential. Samtidigt framstår en samordnad funktion för ledning och beställning som kritisk. En större geografisk marknad ger en ökad volym som har bättre kraft att bära specialiserade resurser och kompetenser. De argument som initialt var tänkta att stärka den kommunala produktionen har därmed fått en närmast omvänd effekt. Behoven av att integrera och agera över större geografiska områden hör snarast hemma i beställarfunktionen medan produktionen är förhållandevis lokal och utan stordriftsfördelar.

En mer storskalig beställarfunktion förväntas också kunna använda sin förstärkta köpkraft på marknaden. När inköp görs har kommuner fördelar av att agera gemensamt emot leverantörer för att få fördelaktigare villkor. I projektet i Dalarna innehåller analysen konkurrenseffekter kring t.ex. inköp av material. Om denna tanke dras ett steg längre kan naturligtvis denna ansats även tillämpas gentemot produktionsorganisationen. En integrerad regional beställarfunktion som gemensam formell huvudman har sannolikt stärkta möjligheter att genomföra konkurrensutsatta upphandlingar även för produktionsaktiviteterna. Det kan naturligtvis finnas skäl, politiska såväl som ekonomiska, att behålla produktion i egen regi. Utan tydliga motiv har produktionsorganisationen svag förhandlingskraft gentemot beställaren. En kraftfull beställarfunktion har ökade möjligheter att initiera och driva utveckling, både gentemot kommunala och privata aktörer. En samverkan på beställarsidan kan således snarast bli ett argument för att minska de kommunala produktionsresurserna eftersom en förstärkt beställarfunktion har

större möjligheter att agera som aktör på en öppen marknad. På detta sätt innebär en samverkan att de egna produktionsresurserna kan möta en ökad extern konkurrens. Till exempel var det i TENK-projektet centralt att utveckla den kommunala produktionen medan projektet i Dalarna i högre utsträckning betonade stordriftsfördelarna kring beställarfunktionen. Mot en sådan bakgrund kan det lite tillspetsat konstateras att det kritiska är att kunna samordna det strategiska centrat för försörjningen, d.v.s. beställarresurserna. Därefter är det en praktisk fråga, att efter situation och behov, fundera över vilka resurser som är kritiska att ha internt och vilka som med fördel köps externt.

Samverkan initierar inte handling inom kommunal teknik

Karaktären på det empiriska materialet kring samverkan är som helhet betraktat delvis problematisk. Det omfattar i huvudsak analyser och bedömningar ex ante och endast i mindre omfattning genomförda aktiviteter. Jag menar att detta är symptomatiskt och en avgörande karakteristik på samverkansformen, som alla säger sig vara för men som ingen tillämpar. Fördelarna är inte påtagliga och omedelbara utan har karaktären av en framtida vision som kan delas av många utan förpliktelser. I det skede den svenska kommunaltekniska försörjningen nu befinner sig saknas naturliga beslutstidpunkter som kan driva fram en samverkansprocess. Det finns inga omfattande akuta hot mot den tekniska försörjningens aktörer och försörjningen är i det närmaste fullt utbyggd i samhället. De samverkansprocesser som drivits har snarast initierats av långsiktiga hot och möjligheter kring strukturell utveckling och risker för aktörerna att marginaliseras. Därför finns inte heller några naturliga drivkrafter i omgivningen som kan efterfråga faktiska strukturella förändringar, t.ex. i form av en samverkansprocess. Att initiera och genomföra en fusion eller samverkan är komplicerat processuellt, inte minst till följd av verksamheternas formella reglering. Att övertyga eventuella skeptiker om fördelarna i en regionalisering har visat sig besvärligt. För der första utgörs den eftersökta potentialen av vaga begrepp som kompetens och utvecklingskraft, något som inte per definition infinner sig en regional organisation. För det andra är även den ekonomiska potentialen liten varför inte heller eventuella besparingar är ett argument. Samverkansformens styrka i form av att ingen är emot den eftersom alla hittar någon fördel är samtidigt dess absoluta svaghet då den inte blir handlingskraftig. Det finns helt enkelt inget universellt argument för att en samverkan är så fördelaktig att alla mobiliserade motkrafter kan övervinnas.

Behov av yttre drivkrafter?

Indikationer finns dock på att samverkan kan initieras om det finns en yttre drivkraft eller ett beslutstillfälle. De exempel på regionala vatten- och avloppsverk som etablerats under 1950- och 60-talen har tillkommit när det funnits akuta problem och utan tydlig lösning. Till exempel behövde ett tiotal kranskommuner till Stockholm stad samtidigt bygga ut kapacitet för avloppsrening. Därmed kunde man skapa Käppalaförbundet och en gemensam anläggning. Under 1990-talet finns två motsvarande exempel. Det ena är de stora åtgärder som Huddinge kommun stod inför när det gällde vattenvård i Mälaren, något kommunen ”delade” med Stockholm stad. När omfattande åtgärder kunde förutses ansågs Stockholm Vatten AB (Stockholm stads va-bolag) bättre rustade att hantera helheten. Därför integrerades Huddinges va-försörjning i Stockholm vattens ansvarsområde genom att både organisationer och va-kollektiv fusionerades. Ett andra exempel är Vaxholm som genom konkurrensutsättningen omformade strukturen kring va-försörjningen. Vaxholm hade behov av investeringar i kapacitet för avloppsrening och inom Roslagsvatten fanns specialiserad kompetens för detta. Genom att överge entreprenadformen kunde två fördelar identifieras. Den första var att kommunens framtida beställar- och investeringsbeslut nu sköttes av en aktör som var specialiserad på denna typ av uppgifter, något som en liten kommun aldrig kan ha råd med. Den andra var att den framtida anläggningsstrukturen integrerades i en regionalt baserad organisation. Inför framtida investeringar i t.ex. kapacitet fanns därmed ett fördelaktigare underlag (avsättningsmarknad) och ett större handlingsutrymme, något som även gynnade Österåkers kommun som tidigare ägde Roslagsvatten ensamt.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det är möjligt att få en samverkan till stånd. Aktörer som ställs inför akuta och konkreta problem förefaller mer benägna att överväga samverkanslösningar även om det kan innebära omfattande strukturella förändringar. Så länge det inte förligger något akut problem att hantera förefaller det svårt att initiera den här typen av processer. Genom både analyser och empiriska exempel har ett antal fördelar identifieras. Gemensamt för mina empiriska fall är dock att det förefaller svårt att aktivt initiera handling genom samverkan då övertalningsförmågan hos visionärerna inte visat sig räcka. Istället är de reaktiva inslagen framträdande. I de fall aktörerna verkligen lyckats få till stånd en omfattande samverkan (inte bara utbyten) har denna skett för att undvika ett identifierbart hot. När det finns uppenbara och ömsesidiga bekymmer har gemensamma lösningar

kunnat etableras. Exempel på samverkan kring omfattande investeringsprojekt i nya och separata organisationer har i huvudsak visat sig lyckade och det finns inga allmänt kända projekt av den här karaktären som inte genomförts. Erinrar vi oss den empiriska karakteristik som presenterades tidigare konstaterades att det empiriska materialet i denna studie representerar en svår situation. Det handlar dels handlar det om att förändra en befintlig produktionsorganisation, dels om att den påvisbara potentialen är liten. Den typ av samverkan som studeras här måste kanske således betraktas som en strategi för reaktion, snarare än aktion. Då potentiella motkrafter är starka krävs någon extern drivkraft för att tvinga fram handling.

Därmed kan den här typen av samverkanslösningar primärt förväntas uppstå som en reaktion på förändringar i omvärlden, antingen i form av hot eller i form av påvisbara och gärna ekonomiskt kvantifierbara fördelar. Först när detta förändringstryck blir tillräckligt starkt uppstår konsensus om åtgärder. I denna avhandling likställs utveckling med innovation och införandet av något nytt. Att i förväg tydligt påvisa och i ekonomiska termer kvantifiera fördelar av något okänt är svårt. Därmed förefaller det besvärligt att initiera utveckling via samverkan även om alla aktörer säger sig vara positiva till konceptet. Däremot har förekomsten av yttre hot visat sig mer handlingsdrivande vad gäller samverkan, t.ex. mellan Stockholm stad och Huddinge. Att undvika att agera vore förenat med nackdelar vilket utgör nödvändig drivkraft för att föra parterna samman. Slutsatsen är därmed att samverkan inte är lämpat att använda för att initiera utvecklingsprocesser men att dessa kan uppstå som en reaktion på ett yttre gemensamt hot.

Sammanfattande slutsatser

Det empiriska materialet indikerar att samverkan initierades för att undersöka utvecklingsmöjligheter inom kommunal teknisk försörjning. I TENK-fallet ägnas uppmärksamheten åt aktiviteter kring produktionen och uttrycker framför allt identifierade fördelar i termer av kostnadsbesparingar. I det kronologiskt senaste fallet (Dalarna) är uppmärksamheten istället riktad på utvecklingsfrågorna inom ramen för beställarfunktionen. Den mest avgörande anledningen att samverka där följer inte av eventuell ekonomisk potential inom drift och underhåll. Istället är förhoppningen att genom att ökad volym erhålla bättre bärkraft för specialiserad kompetens inom uppgifter kring försörjningens övergripande inriktning och framtida prioriteringar. Samverkan framhålls därmed som en metod för mindre kommuner

att få intern tillgång till specialiserad kompetens för att utveckla verksamheten och tillämpa ny teknik. Dessutom indikeras att det gentemot avnämarna är en fördel med enhetlighet kring infrastrukturförsörjningen över ett större geografiskt område. Att utveckla gemensamma principer och riktlinjer kring försörjningens prestanda och funktion anses således centralt.

8.3.3 Förändringar i utvecklingsdimensionen – en syntes

Centralt inom en adekvat teknisk försörjning är kvalitet och prestanda. Därmed är det även en kritisk uppgift att stimulera till utveckling och förnyelse. I detta avsnitt försöker jag sammanfatta några centrala iakttagelser kring konkurrens och samverkan med avseende på utvecklingsförmåga. I det empiriska materialet finns ett flertal åtgärder och effekter med inverkan på kostnadsnivån. Situationen är emellertid mindre upplyftande vad gäller innovationer och utveckling. Med enstaka undantag innehåller det empiriska materialet inga tydliga exempel på att försörjningen utvecklats och förnyats. För att göra en övergripande sortering av de effekter och noteringar som gjorts kommer jag att diskutera utvecklingsdimensionen i termer av process- och produktinnovationer (Afuah, 1998; Utterback, 1994). Den första avser utveckling av metoder för produktionen (produktionsprocessen) medan den andra avser själva produkten och dess egenskaper.

I både konkurrens- och samverkansexemplen har intresset riktats mot produktionen och hur denna kan effektiviseras. De åtgärder som de privata entreprenörerna vidtagit för att reducera kostnader karakteriseras av kostnadspress med osthyvel, d.v.s. generella reduktioner inom alla aktiviteter. Ifrån alla konkurrensexemplen rapporteras allmän försiktighet med vilka insatser som vidtagits och entreprenörerna ”har dragit ner på det mesta”. Utfallet karakteriseras således av en intakt struktur där alla insatser är generellt nedskurna till sin omfattning. De samverkansaktiviteter som genomförts indikerar motsvarande tendens där t.ex. gemensam upphandling förväntas ge viss besparing. Sammantaget handlar dessa åtgärder om att pressa det befintliga systemet lite hårdare för att undanröja utrymmet för slack. Förutom va-driftledningssystemet i Vallentuna finns inga uppenbara exempel på att ny teknologi har applicerats eller kunnat ge effekt. För övrigt baseras insatserna på att göra på samma sätt som förut fast något fortare. Den maskinella utrustningen såväl som arbetsorganisationen är i grunden samma som tidigare. Sammanfattningsvis är det snarare hårdare och mer

intensivt arbete än innovativt agerande som ligger bakom de kostnadseffekter som noterats i upphandlingarna.

Försök att förändra den strukturella uppbyggnaden har emellertid gjorts. Ragn-Sells försökte koppla ihop drift i Vaxholm och Vallentuna utan att det gav några påtagliga effekter. PEAB har gjort försök att samordna parkdriften i Vallentuna med anläggningsverksamhet, något som av olika skäl inte heller givit några tydliga fördelar. I detta avseende är produktionen lokal och förhållandevis specialiserad. Även upphandlingarna inom SKAFAB styrker detta. Entreprenörerna försöker maximera sina insatser inom ett distrikt genom att arbeta med många olika typer av avfall snarare än att koncentrera sig på en sort och köra över ett större område. Den befintliga produktionsmässiga strukturen har således visat sig förhållandevis stabil inför utmanande försök att förändra den. Marknaden har inte belönat någon av dessa aktörer för att tänka annorlunda. Liknande tendens gäller för produktinnovationer. De förändringar som skett är huvudsakligen inriktade på att reducera produktionskostnaderna. Ovan beskrivs hur entreprenörerna prioriterar om eller skär ner på underhållsaktiviteter efter hur de uppfattar att allmänheten nyttjar nyttigheten. Den privata aktören är i högre grad strategisk vid sina insatser och söker därmed att maximera den goodwill som uppstår av en insats, således satsas mest på de utemiljöer där det finns flest brukare. De privata entreprenörerna har rationaliserat i utbudet för att göra det mer produktionsbart och därmed billigare att producera.

Mot ovanstående bakgrund kan olika tolkningar göras. En enkel tolkning är att det inte är möjligt eller inte behövs göras någon mer omfattande förnyelse eller utveckling. Jag tror dock att få instämmer i denna tolkning utan det lutar snarare åt att det är komplicerat och besvärligt. Analysen hittills har baserats på den historiskt dominerande synen på teknisk försörjning, d.v.s. att det är produktionens logik som fokuserats. Därmed är det även i produktionen som förnyelse hittills har eftersökts. Frågan är bara om detta är den framtida logiken. Analysen hittills indikerar delvis att svaret är nej på den frågan. Inom ramen för regional integration finns inga påtagliga kostnadsfördelar att hämta och de erfarenheter som finns från konkurrensområdet indikerar att de försök som gjorts har haft ringa eller ingen effekt. Därmed kan man kanske lite provokativt dra slutsatsen att det inte är enbart i produktionsrollen som vi finner den kritiska aktör som förnyar sektorn och dess produkter. Om vi tittar närmare på förhållandena kring kommunen som ansvarig huvudman framstår istället frågor kring verksamhetens övergripande

inriktning som intressanta. Rollen som producent är inte nödvändig utan ett aktivt val för en kommunal huvudman. Att utveckla sektorn är kanske därför i större utsträckning en fråga för beställaren än för utföraren.

En mer kritiskt tolkning av huvudmannens agerande kring de studerade konkurrensutsättningarna är att kommunens beställare erhöll den produkt de beställde. Upphandlingen genomfördes på ett sätt som premierade lågt pris varför marknadens aktörer i varierande omfattning erbjöd egenskapen låga kostnader. Därefter valde kommunerna den aktör som erbjöd mest av denna egenskap, d.v.s. lägst pris. Därmed stimulerar man entreprenörerna till processinnovationer för att hålla kostnaderna inom den överenskomna ramen. På längre sikt innebär detta att ett mycket stort ansvar faller på den kommunala beställaren eftersom denne måste svara för det nödvändiga utvecklingsarbetet. Utifrån empirin kan konstateras att detta beställaransvar dessutom är mycket stort då de studerade utförarorganisationerna inte klarat att utveckla, varken inom ramen för samverkan eller konkurrens.

För att kunna göra upphandlingar och löpande kunna samspela med entreprenörerna krävs att beställaren är förtrogen med lokala förhållanden, både vad gäller närmiljö och anläggningar. Detta framstår som än viktigare om beställarens roll förväntas innebära ett större mått av att aktivt initiera utvecklingsinsatser. Därav följer också att beställaren inte helt kan avhända sig känslan för anläggningarnas status eller den specifika kännedom om anläggningarna som i många fall är nödvändig för att välja åtgärder. Om inte beställaren kan driva utvecklingsarbetet för sina anläggningar kan det inte heller specificeras och efterfrågas på marknaden. Erfarenheterna hittills indikerar att marknadens leverantörer levererar vad kunderna efterfrågar, särskilt på industriella marknader med professionella köpare. Om man accepterar denna beskrivning så ges de kommunala beställarfunktionerna karaktären av center för styrning av utvecklingsinsatser.

Stordriftsfördelar blir därmed kritiska inom beställarfunktionen och inte inom produktionsfunktionen eftersom de möjliggör bärkraft för specialiserad kompetens.[78] Genom en kompetensmässigt förstärkt beställarfunktion förbättras förutsättningarna att utveckla den tekniska försörjningen, antingen genom styrning av egna produktionsresurser eller genom köp från externa

[78] Resonemanget bygger dock på en grundläggande uppfattning om att specialiserad och anpassad kompetens betraktas som en kraft för utveckling och innovationer.

leverantörer. Mot en sådan bakgrund kan samverkan betraktas som en ansats för att stärka den strategiska styrningen av den tekniska försörjningen. Genom att samordna detta center över ett större geografiskt område ges denna funktion, förutom stordriftsfördelar, ett större handlingsutrymme inför framtida val kring t.ex. anläggningsstruktur. Utifrån föreställningen om att eran med produktionsfokus är slut då systemen är fullt utbyggda i samhället, framstår istället omställningen av det befintliga systemet som den stora utmaningen. Idag finns ett stort anläggningskapital, utformat utifrån produktionens krav, som måste anpassas för att möta framtida krav på infrastrukturförsörjning. Om den kritiska aktiviteten tidigare var utformning av gatuunderhåll är den framtida uppgiften att bidra till utformning av miljöanpassade transportsystem. För att klara denna omställning kan det krävas att den tekniska huvudmannen agerar strategiskt i ett regionalt sammanhang, d.v.s. att anläggningarna inte optimeras kommunvis utan att kapitalanvändningen kan utformas över en större region.

Ett scenario av den här typen är emellertid mycket svårt att specificera i förväg. Dels finns det inga tydliga indikatorer på när situationen definitivt har förändrats, dels är det inte entydigt vilka insatser som behöver göras eller vilka uppgifter som är kritiska att prioritera. Betrakas samverkan som ett besparingsinstrument kan den avfärdas som ointressant, eller åtminstone underlägsen konkurrensalternativet. Finns inget akut strategiskt hot att agera mot, och det inte är uppenbart vilka fördelar som väntar, är det förståeligt att det är svårt att göra samverkan handlingskraftig. För att lyckas krävs nämligen att initiativtagaren kan påvisa både hotet och de fördelar som eftersträvas. I kapitel fyra påpekades att en offentlig tjänsteman tenderar att välja ett säkert och oklanderligt alternativ framför andra, inför risken att misslyckas i offentlighetens ljus (Lerner & Wanant, 1992). Därför är det naturligtvis ett säkert kort att spara med osthyvel, antingen genom konkurrensutsättning eller inom den egna organisationen. Det mest osäkra en sådan aktör kan företa sig är att söka samverkan med andra aktörer i motsvarande position. Detta kräver nämligen mycket starkt politiskt stöd. Den föreslagna åtgärden uppvisar otydliga fördelar och innebär samtidigt stora risker för de enskilda individerna i organisationerna som fruktar för sina arbetstillfällen. Att starta en utvecklingsprocess, t.ex. samverkan, under sådana omständigheter är riskabelt för individen och om det misslyckas, vilket inte är osannolikt, kan det vara svårt att arbeta kvar. Utan uttalat politiskt stöd är det med all sannolikhet svårt att bemästra motkrafterna på tjänstemannanivå. Ett stöd i en sådan process kan vara en stark yttre drivkraft som initierar behovet av

en långsiktig strategisk omvandling och som kan legitimera alla de åtgärder som krävs.

Va-försörjningen i Vaxholm utgör illustrationsexempel på ovanstående. Under tidigt 1980-tal var effekterna av den senaste kommunsammanslagningen en mycket betydelsefull politisk fråga. I Vaxholm bedrevs opinionsbildning för att få reformen upphävd så att Vaxholmsborna kunde lämna Österåkers kommun bakom sig och återigen bli en egen kommun. Kampanjen lyckades och från och med 1983 var man återigen en självständig kommun. I detta skede hade det varit otänkbart att låta va-verksamheten ligga kvar i skepnad av den gamla storkommunen. I Vaxholm ville man klara sig själva, något som först skedde genom egen förvaltning och därefter genom konkurrens och entreprenad. När Roslagsvatten vann entreprenadkontraktet i extern konkurrens hade parterna ett kvitto på bolagets prestationsförmåga. När kommunen dessutom stod inför större investeringar för att förändra va-anläggningarna fanns den drivkraft som krävdes för att initiera den långsiktiga och strategiska diskussionen. Därmed visade det sig möjligt att genomföra den samverkan/fusion som ett decennium tidigare skulle betraktats som ett politiskt självmord. Genom att kombinera de båda ansatserna kunde den strategiska processen göras handlingskraftig. Upphandlingarna visade att bolaget var konkurrenskraftigt eftersom en ”spontan samverkan” aldrig hade varit möjlig. Dessutom fanns ett yttre tryck som gjorde frågan prioriterad och att det krävdes handlingar och beslut.

Sammanfattande slutsats om utvecklingsdimensionen

Vad gäller insatser i utvecklingshänseende är det framför allt s.k. processinnovationer som kan observeras. Merparten av de situationer som illustrerats exemplifierar ambitioner att reducera kostnader och rationalisera inom verksamhetens aktiviteter. Vidare innebär åtgärderna huvudsakligen generella nedskärningar snarare än specifika eller strukturella åtgärder. Kring produkten, den tekniska försörjningen, finns exempel på försök att eliminera delar som inte tillför värde eller märks alls. Exempel på detta är entreprenörerna som sänker insatserna kring gräsklippning och fördelar om insatserna kring blomsterprogram. Uppmärksamheten har primärt ägnats åt aktiviteterna kring utförande och produktion snarare än beställare och övergripande prioriteringar. Analysen indikerar emellertid att dessa funktioner på längre sikt är oerhört centrala för att initiera utvecklingsinsatser och modernisera den tekniska försörjningen. I ett sådant sammanhang är konkurrens och samverkan snarare kompletterande än uteslutande ansatser.

8.4 Avslutande sammanfattning

I nedanstående tabell 8.3 sammanfattas de viktigaste observationerna kring de båda strategiska dimensionerna kostnadspress och utvecklingskraft.

Tabell 8.3 Sammanfattning av viktigaste observationerna i dimensionerna kostnadspress och utvecklingskraft utifrån strategierna konkurrensutsättning och samverkan

	Konkurrens	**Samverkan**
Kostnadsdimensionen	• Påtagliga kostnadssänkningar • Kvaliteten delvis ifrågasatt • Utföraren har initiativet kring kostnadssänkningar • Åtgärder ger snabbt resultat	• Svag, om någon, kostnadseffekt • Kostnadsreduktioner riktas externt (t.ex. leverantörer) • Kommunen som huvudman har initiativet • Åtgärder tar tid – svag exekutiv förändringskraft
Utvecklingsdimensionen	• Låg grad av förnyelse • Beställarens roll kritisk som efterfrågan för utveckling – utföraren tar bort onödigt men lägger inte till nytt • Konkurrensen ger fokus på produktionsutveckling – utföraren styr primärt över sina aktiviteter	• Beställarens strategiroll i fokus • Långsiktig utveckling – anläggningsstrukturen • Gemensam uppfattning om utbud och prestanda • Fokus på både produkt och produktionsutveckling – kommunen styr både aktiviteter, aktörer och resurser

Kapitel 9

Huvudmannastrategins formering

9.1 Introduktion

I detta kapitel kommer analysen att inriktas mot strategiprocessen inom det kommunala huvudmannaskapet. Utifrån hur aktörerna uppfattat de strategiska frågorna innehåller framställningen en processuell beskrivning och analys av framväxt och tillämpning av strategi (9.2). I 9.3 placeras sedan slutsatserna in i ett strategiteoretiskt sammanhang kring lärande och utveckling. I 9.4 kopplas diskussionen om huvudmannastrategins formering tydligare till tidigare presenterade teoretiska ansatser.

9.2 Strategiprocessen – tre logiker i samspel

I detta avsnitt analyseras den strategiska processen i de studerade fallen med utgångspunkt från den teoretiska referensram som utvecklats i kapitel fyra och fem.

9.2.1 Konkurrensutsättning – om ideologi och pragmatism?

Inom konkurrensansatsen är det framför allt politiska företrädare som initierat och drivit på för att genomföra upphandling, inte sällan mot opinionen bland personal och delvis även bland allmänheten. I Vaxholm var det moderata kommunalrådet en drivande kraft utifrån en föreställning om att det gällde att skapa något annorlunda. Genom en entreprenadlösning inom teknikverksamheterna, med en traditionellt hög entreprenadmognad, kunde nyttiga

lärdomar göras. På så vis skaffades erfarenhet innan arbetet fortsatte med andra, mer komplicerade, verksamheter. Även i Vallentuna var den politiska nivån mest aktiv med referens till positiva erfarenheter av entreprenadlösningar från Vaxholm. Tekniska nämndens ordförande var den drivande aktören i arbetet med upphandlingen. Inom SKAFAB har det sedan införandet av renhållningslagen varit självklart att ha en mindre del internt och köpa merparten externt. I den första upphandlingen deltog den egna regin i upphandlingarna och lämnade ett internt anbud samtidigt med externa entreprenörer. Gentemot de externa leverantörerna skedde en noggrann uppföljning så att avtalade villkor upprätthölls. I förhållande till den egna regin fanns inte något kontrakt att följa upp på samma sätt utan villkoren från upphandlingen betraktades snarare som en budget. I andra upphandlingen hade LOU trätt i kraft och därmed var det aldrig aktuellt att låta den egna regin lägga anbud. Istället undantogs områden för drift i egen regi medan resterande blev föremål för en ny upphandling.

Ifrån konkurrensexemplen kan åtminstone två skäl identifieras bakom de politiska drivkrafterna att konkurrensutsätta och bjuda in externa entreprenörer. Den första handlar om politiska målsättningar där det har ett värde i sig att reducera offentligt bedriven produktion. Ifrån politiskt håll i både Vaxholm och Vallentuna lyftes reduktion av den offentliga sektorn fram som ett viktigt argument för entreprenadlösningar. Inom SKAFAB var argumentationen försiktigare och handlade om fördelar av att blanda offentligt och privat samt nyttan av externa parter att jämföra med. Noteras bör att både i Vaxholm och i Vallentuna genomfördes de första upphandlingarna innan den borgerliga regeringen initierade det s.k. systemskiftet (1991). Ett andra argument handlar om hur politiska företrädare uttrycker svårigheter att bemöta de professionella företrädarna i förvaltning och utförarorganisation. Trots uttalade politiska ambitioner och instruktioner har det visat sig svårt att styra kostnadsnivåns utveckling. I Vaxholm visade t.ex. förvaltningens egen utredning att fortsatt kommunal drift i förvaltningsform var mest fördelaktig. Därför anlitades en extern konsult för att bistå i arbetet med den första upphandlingen. På motsvarande sätt ansåg de drivande politikerna i Vallentuna det uteslutet att egen regi skulle lämna något anbud. Det ansågs inte rimligt att förvaltningen skulle kunna öka prestationsförmågan bara för att en upphandling genomfördes. Dessutom var politikerna inte beredda att tillhandahålla riskkapital (affärsrisk) till sin egen upphandling.

Förutom att vara förenligt med långsiktiga politiska målsättningar innebar entreprenadförfarandet att logiken bakom den politiska styrningen ändrades. Istället för att debattera om vad som är möjligt och önskvärt med professionens företrädare kunde uppmärksamheten vändas mot arenan marknaden. I egenskap av kund formulerades önskemål som marknadens aktörer kunde prissätta. Så länge priset befinns acceptabelt ansvarade entreprenören för att uppgifterna utförs i enlighet med avtalade intentioner. Politikernas missnöje med policyprocessens oförmåga att fungera som avsett resulterade i att de sökte en annan logik. Genom ett entreprenadförfarande kunde den politiska arenan förmedla visioner enligt en annan rationalitet. Istället för hierarkisk styrning kunde politikerna agera kund enligt en marknadslogik. *Den dialog som tidigare förts inom den egna utförarorganisationen kring vad som är prioriterat och angeläget har huvudsakligen skett utifrån professionens villkor och begrepp. Istället för att värdera argument för och emot olika åtgärder kan politikerna välja att använda sig av prismekanismen.* På detta sätt kan enskilda åtgärder läggas till om merkostnaden anses acceptabel eller elimineras om den anses för hög. Därmed erhålls också ett pris på politiska målsättningar. Åtgärder kan väljas utifrån politiska ambitioner utan att behöva ta ställning till enskilda professionella argument. Därmed möts målsättningar och argument från politik och profession på neutral plats (marknaden) med en neutral logik (priser), i motsats till politiska visioner och professionella värderingar om god försörjning.

Utifrån en föreställning om att det är angeläget att sänka kostnaderna inom den tekniska försörjningen framstod därmed konkurrenslösningen som attraktiv. När politikerna formulerat ”uppgiften” kan verkställandet överlämnas åt någon annan aktör som agerar enligt en annorlunda logik. Entreprenören väljer medel för genomförande och därmed behöver politikerna inte ta ställning till detta utan kan koncentrera sig på kravställande och uppföljning. Motsvarande förhållande till en kommunal förvaltning hade inneburit att den politiska arenan först tvingats ta ställning till om och hur åtgärderna kan genomföras. Därefter hade man fortfarande varit ansvariga för att det operativa verkställandet verkligen sker. När ärenden flyttas från den politiska arenan överförs de till ett sammanhang med en annan rationalitet. Frågor som är komplexa och svårhanterliga i ett politiskt sammanhang kan ”flyttas” och hanteras enligt en annan rationalitet som gör frågan ”lättare” att hantera. På detta sätt reduceras också möjligheterna för professionella företrädare att påverka försörjningens utfall och inriktning.

Uppmärksammade exempel i sammanhanget är dimensioneringsfrågor, framför allt av personalstyrkan. Som kommunalpolitiker är det svårt att argumentera för personalneddragningar vid besparingsbehov. Dels har kommunen att verka för det gemensamma bästa och ”värden som håller samhället samman” (SOU, 2000:1) vilket enligt vissa ideologiska värderingar inte är förenligt med friställanden. Dels finns beroenden mellan olika politiska och verksamhetsmässiga sakområden vilket innebär att t.ex. friställanden inom teknisk försörjning kan ge ökade kostnader inom socialtjänsten. Ett entreprenadavtal innebär att dimensioneringsfrågan flyttas till en kommersiell kontext där beslut med självklarhet ska fattas utifrån kommersiella, och inte politiska, grunder. En privat entreprenör är dessutom inte heller bunden vid formella krav kring t.ex. offentlighet eller lika behandling av leverantörer. Därmed finns färre motkrafter i genomförandet av kontroversiella beslut. Vid politiska beslut som kräver besparingar krockar demokrativärden och rationalitetsvärden. Vid beslutet att anlita en privat entreprenör renodlas inslaget av ideologi, t.ex. att minska offentlig sektor, medan rationalitetsvärdena renodlas hos entreprenören.

I Vaxholm och Vallentuna är denna utveckling tydlig då personalstyrkan reducerats påtagligt genom att entreprenören tagit över ansvaret. Inom SKAFAB har påverkan varit av indirekt karaktär. Efter en upphandling som resulterat i sänkta entreprenadarvoden har det startats ett internt arbete för att se över kostnadsnivån i verksamheten. Konkurrenternas låga prisnivå har skapat ett generellt medvetande i organisationen om att åtgärder behöver vidtas. Detta är dock inte politiskt förankrat som i Vaxholm eller Vallentuna utan hänför sig snarare till ett förtroende för ledningens arbete med att skapa en livskraftig utförarorganisation.[79]

Framställningen hittills har primärt handlat om dynamiken mellan politiker och entreprenörer. Vilken roll har tjänstemän och professionerna spelat?

---

[79] Notabelt i sammanhanget är att bolagets utförarorganisation under hösten 1999 såldes till privata ägare. Ett omfattande arbete hade bedrivits för att utveckla en egen regi, t.ex. genom offensiv satsning på uppdrag inom producentansvaret. Sedan 1997 har omstruktureringar genomförts med motiveringen att skapa ett framtida livskraftigt kommunalt produktionsalternativ. Under senare tid, utifrån en annan politisk majoritet, har detta blivit ett argument för försäljning. En annorlunda politisk värdering tillmäter inte egen regi något avgörande värde, varför genomförda rationaliseringar istället är ett argument för utförsäljning. En ”livskraftig” organisation kräver ingen kommunal ägare utan kan med fördel säljas.

Generellt har det förekommit ett omfattande motstånd mot konkurrensutsättning i kommunernas egna organisationer. I de båda mindre kommunerna anförde de befintliga utförarorganisationerna t.ex. en mängd protester och för merparten av dessa individer innebar entreprenaden byte av arbetsgivare. Tillträdande entreprenörer har därefter successivt genomfört omdimensioneringar i samband med att kontrakt vunnits och förlorats. Inom SKAFAB har det snarare varit fråga om en längre process med ständig återhållsamhet kring vakanser och nyrekryteringar. I de båda mindre kommunerna var de politiska företrädarna drivande i upphandlingarna och i kontakterna med entreprenören. Därmed fanns också en direktkontakt som gjorde att politikerna även deltog i implementeringen av besluten. Rollen som professionell företrädare och tjänsteman blev i motsvarande mån undanskymd. Inom SKAFAB skymtade en mer klassisk tillämpning av demokratiteorin. Upphandlingen var en fråga för tjänstemän och professionella företrädare att hantera på bästa sätt. Att bereda och driva upphandlingsprocessen var en strikt tjänstemannafråga medan upphandlingens utfall underställdes beslut i bolagets styrelse.

I detta sammanhang har LOU[80] visat sig ha en avgörande betydelse genom att normera hur upphandlingsprocessen ska bedrivas. Den första upphandlingsomgången hade karaktären av försök och experiment. I underlaget gjorde beställaren en ungefärlig beskrivning av verksamheten för att ”se” vilka entreprenörer som var intresserade och ”vad” de hade att erbjuda. Därefter kunde förhandlingar inledas med de mest intressanta parterna och entreprenörer slutligen kontrakteras. Således fanns ett mått av flexibilitet och förhandlingsutrymme under upphandlingsprocessens gång. När upphandlingslagstiftningen skärptes 1994 förändrades förutsättningarna då kommunen redan i förfrågningsunderlaget måste specificera vilken produkt som avsågs och enligt vilka kriterier en entreprenör kommer att väljas. I samband med andra upphandlingsomgången var situationen därmed annorlunda. Framför allt i SKAFAB, vars andra upphandling skedde under den nya skärpta LOU, fick lagstiftningen stora konsekvenser.[81] För att säkerställa fortsatt

---

[80] LOU trädde i kraft från och med 1994 men redan under 1992 utfärdades direktiv från EG med liknande, men mindre tvingande, innehåll (Bryntse, 2000).

[81] Vid upphandlingen i både Vaxholm och Vallentuna fanns EG-direktiv med liknande innehåll kring den offentliga upphandlingen men tillämpning av dem var inte utbredd. I båda upphandlingarna sade sig beställarna tillämpa idéerna i direktivet men det finns inga antydningar om att det fick någon praktisk betydelse.

drift i egen regi valde beställaren att undanta denna volym från upphandlingen, för att inte riskera att förlora. När upphandlingen väl initierats är handlingsutrymmet uttömt varför själva genomförandet i större utsträckning kan betraktas som en implementeringsfråga.

Genom att formalisera upphandlingen innebär LOU att beslut av strategisk karaktär tidigareläggs i processen eftersom handlingsutrymmet är begränsat när en upphandling initierats. Principiellt förekommer åtminstone två olika ställningstaganden med strategisk relevans innan upphandlingen kan initieras. Det första är ett strikt politiskt beslut som avser kommunens övergripande uppfattning om tillämpning av konkurrens och upphandling, t.ex. att konkurrensutsätta minst hälften av alla verksamheter.[82] Ett andra ställningstagande avser utformningen av upphandling inom en enskild specifik försörjning. På denna nivå utgör ställningstaganden ett samspel mellan politiska och professionella överväganden. Genom att LOU ställer omfattande krav på formella specifikationer stärks emellertid professionens roll. Politiska ambitioner inom verksamheten måste operationaliseras i upphandlingsunderlaget för att kunna tilldelas betydelse senare, både i upphandling och genomförande. Därmed är det framför allt i processen kring specifikationerna som politikens och professionens logiker konfronteras.

Genom att dokumentation utvecklas i professionens termer tvingas politiska företrädare att föra samtalet kring strategiska ambitioner på professionens villkor. Politikerna, som initierade upphandlingen för att återerövra initiativet i styrningen av verksamheten, är hänvisade till professionens beskrivningar. I detta senare skede finns det emellertid inte någon utförarorganisation under politisk styrning. Utföraraktiviteterna sker hos entreprenören vars åtaganden regleras till form och innehåll i avtal. Entreprenörens villkor är fastslagna och relationen mellan kommun och entreprenör sker i termer av prissatta produkter och tjänster. Under kontraktstiden är möjligheterna till politisk styrning begränsade. Därmed renodlas den kommersiella logiken hos entreprenören som vid verksamhetens utformning agerar utan den offentliga kontextens restriktioner. Inslaget av politiska målsättningar har i kontraktet erhållit ett marknadspris och önskar kommunen kan kompletterande beställningar göras. De formella reglerna kring upphandling gör således politiken beroende av begreppsbildning inom professionen, vars ställning

[82] Det var efter beslut på denna nivå som kommunfullmäktige beslutade att avyttra all produktionsverksamhet inom SKAFAB, d v s att inte utföra produktion i egen regi.

därmed stärks. Samtidigt är de privata entreprenörerna en motkraft till professionen genom att agera strikt kommersiellt. *Konkurrensutsättning innebär således fortfarande en sammanvägning av politiska och professionella villkor och argument. Denna har emellertid tidigarelagts i den strategiska processen (formulering av upphandlingsunderlag). I senare faser av processen (kontraktets genomförande), har inslaget av politik och demokrativärden reducerats till förmån för rationalitetsvärden i samspel mellan profession och entreprenör.*

Vad gäller den kommunala beställarfunktionen har denna genomgått en omfattande omvandling. Initialt fanns ett stort motstånd mot ett entreprenadförfarande som ansågs ofördelaktigt. Professionerna hade av hävd en kommunal förankring. Uppgifterna ansågs vara förknippade med ett samhälleligt ansvar för att helheten gentemot medborgarna skulle bli så fördelaktig som möjligt. Lämpligast utfördes de i dialog med tillgänglig utförarpersonal i samband med ledning och planering av arbetet, åtminstone vad gällde drift och underhåll. Förutom en mängd fackliga och anställningsrelaterade frågor var det framför allt omsorgen om de kommunala anläggningarna som betonades. Dels ansågs det riskabelt att överlåta anläggningarnas drift till någon annan än ägaren, dels ansågs entreprenaddrift innebära att ägaren inte regelbundet kunde tillvarata erfarenheter om anläggningarna. Då underhåll är kostsamt och utebliven skötsel inte syns omedelbart, framfördes oro för driftsutformning utifrån kommersiella intressen. Beställarna ansåg sig inte ha möjligheter att kontrollera att tillräckligt underhåll sker. Och görs det inte så kommer det att synas först senare, d.v.s. när det går inte att reglera skuldfrågan.

Mot denna bakgrund kan konstateras att de kommunala beställarna uttalat missnöje med entreprenadlösningarna. Notabelt är t.ex. att kommunalrådet i Vaxholm anser att helhetsintrycket av det första entreprenadutfallet var ”Bra”. Samtidigt anför tjänstemännen att utfallet visar att formen ”inte fungerar”. Kvaliteten har brustit och entreprenören har inte kunnat fullfölja sina åtaganden. Utifrån professionens föreställningar om en god utemiljö anses det t.ex. inte motiverat att reducera parkskötseln i ytterområden till förmån för att öka blomsterprogrammet i centrum. Detta uppfattas vara misskötsel av anläggningar och att inte tillvarata potentialen. Motsvarande förhållanden råder i Vallentuna. Parkansvarig konstaterar att entreprenören ”har så bråttom” att det inte finns utrymme för den servicekänsla en kommunal huvudman för grönytor behöver visa. Att fixa en lekplats eller en odlingslott

till en förskola är nödvändiga uppgifter för att skapa en levande utemiljö. För entreprenören är den här typen av önskemål oprioriterade då de utgör kostnader utan intäkter. Parkföreträdarna anser detta vara nonchalans mot uppdraget gentemot invånarna då dessa är beroende av service för att kunna utnyttja utemiljöns fulla potential. Successivt har entreprenören emellertid lärt sig denna ”ideologi” och delvis tillämpat den, men då är det återigen dags för en upphandling. Även om det konstateras att det rått ett gott samarbetsklimat mellan beställare och entreprenör uttrycks skepsis. Den service som entreprenören idag erbjuder testar ständigt den nedre gränsen för vad som kan anses vara acceptabelt, både vad gäller omfattning och kvalitet. *Under kontraktens genomförande är det framför allt i samspelet mellan entreprenör och beställarprofession som innehållet i försörjningen avgörs. Utfallet av processen värderas utifrån olika kriterier. Vad som ansågs vara lyckat i politiken upplevdes som en ambitionssänkning av professionsföreträdare.*

När de första upphandlingarna i Vaxholm och Vallentuna genomfördes intog den politiska arenan en pragmatisk hållning. Kunde kostnaderna sänkas var det aktuellt att anlita en entreprenör, annars inte. Indirekt antyds därmed att politiska målsättningar om alternativ regiform inte fick innebära merkostnader. När utvärderingar så småningom indikerade reducerade kostnader för kommunen presenterades entreprenadformen som en intressant besparingsmetod. Vad som initierades utifrån politiska (ideologiska) målsättningar kom så småningom att bli en fråga om ekonomisk dynamik när det talades om uppgörelser på affärsmässiga grunder. Noterbart är också att retoriken i Vaxholm betonade lärandet från att prova entreprenadförfarandet. Att samla kunskap från den tekniska försörjningen ansågs betydelsefullt inför liknande åtgärder inom andra verksamheter. På så sätt sökte politiska företrädare argument för sin ideologiska uppfattning utifrån rationalitetsvärden.

Noterbart är också att argument vid beslut kan variera mellan olika tidpunkter beroende på vilken rationalitet som tillåts dominera. Utvecklingen i Vaxholm utgör ett exempel. Inför första upphandlingen betraktades va-försörjningen som en av flera aktiviteter lämpad för privata leverantörer. Processen initierades utifrån politiska ambitioner om att minska offentlig sektor, något som möttes av skepsis i förvaltningen. Andra upphandlingen visade att verksamheten hade en annorlunda karakteristik och lämpligen bedrevs separat. Senare införlivades Vaxholms va-försörjning i Roslagsvatten

som övertog rollen som huvudman. Tungt vägande argument var att verksamheten stod inför investeringar, saknade tillräcklig kompetens samt att det fanns en kompetensmässigt och geografiskt lämplig partner. Därmed varierade bevekelsegrunderna för handlandet över tiden. Initialt dominerade politiska överväganden om att ”minska offentlig sektor” och ”lära sig om entreprenader” (upphandling ett). Därefter valdes att skilja va-verksamheten från de övriga med argumentet att det var ”kostnadsmässigt fördelaktigt” (upphandling två), något som föreföll rimligt för både politiker och profession. Avslutningsvis avvecklades entreprenaden till förmån för en helägd kommunal organisation (införlivandet i Roslagsvatten). Centrala argument var ”kompetensbrist hos den lilla kommunen” och ”närhet i den fysiska anläggningsstrukturen”, d.v.s. utifrån professionens kriterier.

Noterbart är dock att den sista åtgärden (kommunal utförare) stod i diametral motsats till de ideologiska målsättningar som en gång initierade processen, trots att beslutande politiska företrädare inte ändrats. Därmed indikeras att grunderna för den dominerande rationaliteten kan variera över tiden beroende på övriga förutsättningar. Den första upphandlingen var politiskt betydelsefull för att initiera utveckling mot konkurrens och fler privata leverantörer, varför den politiska arenan valde att använda befintliga maktmedel (formella beslut) gentemot professionen. Vid inträdet i Roslagsvatten var denna process initierad och den politiska uppmärksamheten kring konkurrens primärt riktad mot andra kommunala områden och införande av t.ex. checksystem. Utifrån ett politiskt helhetsperspektiv i kommunen var det därför möjligt att vara pragmatisk i den enskilda situationen och förlita sig till professionens bedömning om ett regionalt bolag. Vid detta beslut kunde därmed den professionella logiken dominera över den politiska.

Med undantag från ovanstående exempel kännetecknas det empiriska materialet av att konkurrensutsättning inneburit att professionella värderingar i huvudsak tvingats ge vika för politiska målsättningar. Politikerna har dessutom valt att ge inflytande åt en kommersiell logik. Professionen förefaller idag att försöka rädda vad som räddas kan genom att framhålla verksamhetens unika karaktär och villkor. ”Problemet är att vi är i en bransch med långa cykeltider på våra anläggningar, men arbetar med kortsiktiga besparingar, tillsammans med externa entreprenörer som varken kan eller känner för verksamheten.” Detta är ett uttalande där intervjupersonen indikerar att centrala professionella värden har kommit bort. Utifrån politisk synvinkel upplevs uppenbarligen inte motsvarande saknad då aktörerna säger sig nöjda

med utfallet vad gäller kvalitet och omfattning. De externa entreprenörerna påtalar de initiala problemen, både operativa och lönsamhetsmässiga, men när nödvändig inlärning skett och tillräckliga åtgärder kunnat vidtas, upplevs kontrakten som kommersiellt intressanta.

Genom att använda entreprenadformen har funktionen för strategisk ledning frikopplats från utförarrollen och koncentrerats kring politiker och tjänstemän. Dessutom skjuts detta arbete till enskilda kritiska tidpunkter genom de formella reglernas betoning av upphandlingsdokumentationen. Den omdiskuterade informationsåterföringen från produktionsaktiviteterna har därmed givits en annan form. Politiska företrädare och beställare är beroende av rapportering, vanligen formaliserad, från entreprenören. Därmed har huvudmannen tappat en betydelsefull källa för inlärning på det vis som t.ex. Mintzberg (1987) och Brown och Eisenhardt (1998) ser som kärnan för strategisk utveckling. Huruvida detta blir besvärande får framtida empiriska undersökningar utvisa men en inneboende potentiell motsättning finns i detta förhållande. Utvecklingen av de kommunaltekniska professionerna kring t.ex. park eller vatten och avlopp är intimt förknippade med rollen som samhällsbyggare och producent. Hela professionens kulturella kunskapsdomän (Henriksson, 1999) är uppbyggd kring produktionsfunktionen. Att kapa relationerna med produktionen och renodla det kommunala (samhälls-) inslaget enbart kring beställarfunktionen är därför ett brott mot traditionella professionella normer som utvecklats i takt med den moderna tekniska infrastrukturen.

På samma sätt som inom andra sektorer har kommunaltekniken genomgått en tilltagande specialisering. När samhället urbaniserades bestod kommunens uppgift i att göra den tekniska försörjningen tillgänglig för alla. Framgångskriteriet för professionerna var att kunna medverka till en snabb och effektiv nyexploatering och medlet var kommunala anläggningsresurser. Att driva anläggningarna betraktades som ett nödvändigt efterarbete men ingen huvuduppgift. Efterhand som utbyggnaden avstannat har kommunerna avvecklat sina anläggningsorganisationer och driftsverksamheten har övergått till huvuduppgift. Fortfarande betraktar dock professionen sitt huvudsakliga uppdrag förknippat med operativa produktionsuppgifter inom t.ex. drift. Att genom konkurrensutsättning koncentrera det kommunala inslaget till enbart en beställarfunktion kräver en anpassning till en arbetssituation där en högre andel aktiviteter köps externt. Samtidigt innebär detta också en ny roll för både professionens företrädare och politiker, samt relationen

dem emellan. Flera av de först genomförda konkurrensutsättningarna kan tolkas som en politisk maktdemonstration gentemot professionernas utförarorganisationer som av många ansågs allt för starka. Efter genomförda förändringar är situationen idag en annan. *Även om de tekniska professionerna söker nya (beställar)roller tvingas politikerna fortfarande att agera och formulera sig i professionens termer eftersom det är tjänstemännen som genom upphandlingsförfarandet utgör länken till marknaden och produktionskapaciteten.*

9.2.2 Potential och syfte kring samverkan

Vid summering och analys av det empiriska materialet kring samverkansansatsen är det framför allt två faktorer som återkommer. Den första avser potentialen i en interkommunal samverkan, d.v.s. vilka fördelar det ligger i att samverka. En andra faktor gäller själva syftet med samverkansprojekten och berör frågan kring orsakerna till att processerna initierats. Delvis har dessa frågor behandlats som enskilda fenomen i kapitel åtta. Nedan kommer uppmärksamheten att ägnas åt den strategiska processen och hur faktorerna potential och syfte förkommit där.

I efterhand visade sig den identifierade potentialen vara helt avgörande för att förklara processernas förlopp. Potentialen var betydelsefull ur åtminstone tre olika synvinklar. Den första avser *potentialens karaktär*, d.v.s. vilken typ av fördelar som förväntades. Kring denna presenterades många synpunkter. Den i särklass mest uppmärksammade var ekonomisk potential, d.v.s. om samverkan kunde förväntas ge kostnadsreduktioner och ökad effektivitet. Vidare presenterades även icke-kvantifierade fördelar som var kvalitativt orienterade och inte möjliga att omedelbart placera in i en besparingskalkyl. Potentialens karaktär var således sådan att det antingen förväntades bli billigare eller bättre. En andra synvinkel ur vilken potentialen kom att få betydelse gällde *potentialens storlek*. Framför allt avsåg detta samverkan i förhållande till andra strategiska alternativ men även i förhållande till olika enskilda åtgärder inom en försörjning. I huvudsak gällde frågan hur mycket kostnaderna kunde sänkas genom att agera samfällt, samt inom vilka områden. Omfattningen på icke-kvantifierade potentialer ägnades emellertid begränsad uppmärksamhet och tenderade att försvinna ur diskussionen. Inte bara potentialen i sig har varit föremål för uppmärksamhet utan även metoden för att uppskatta dess storlek. Avslutningsvis var därför

också potentialens *påvisbarhet* betydelsefull i processen. I vilken utsträckning kunde identifierade potentialer göras realistiska och trovärdiga för andra aktörer? Återigen dominerande de ekonomiska aspekterna scenen när olika aktörer sökte att värdera och sannolikhetsbedöma presenterade potentialer. En aning karikerande kan de förda diskussionerna i efterhand beskrivas som att optimismen i bedömningarna varierade avsevärt, både vad gällde ekonomiska och övriga potentialer. Nedan kommenteras de tre faktorernas betydelse för processen.

Potentialens karaktär som den presenterats och diskuterats i olika faser visade sig att variera, dels över tiden, dels beroende på aktör och situation. I de tre studerade fallen har samverkan initierats från professionen, d.v.s. tjänstemännen. Framför allt bland ledande tjänstemän har samverkansprojekten varit levande och intressanta projekt. TENK initierades som ett utvecklingsprojekt mellan de fyra gatucheferna. Professionens företrädare såg detta som ett försiktigt sökande efter alternativa vägar att utveckla verksamheten. I inledningsskedet fanns ingen politisk förankring utan det var enbart en aktivitet för inblandade tjänstemän. Utgångspunkten var att tendenser i omvärlden skulle kräva anpassningar inom de kommunaltekniska försörjningarna. Genom att agera tillammans i flera kommuner var förutsättningarna bättre att klara framtida konkurrens och effektiviseringskrav. Inom ramen för projektet ägnades ett stort arbete åt att gå igenom förutsättningarna i olika delar av verksamheterna och en långsiktig vision för hur den tekniska infrastrukturen kunde organiseras arbetades fram. Centrala inslag i diskussionerna var frågor kring kompetens, marknadsbedömningar och utvecklingsområden. Ambitionen var att skapa ett livskraftigt kommunalt produktionsalternativ som skulle ha förutsättningar att vara konkurrenskraftigt visavi de privata entreprenörer som visade intresse för sektorn. Ett gemensamt regionalt produktionsbolag som levererade till de olika enskilda kommunerna förväntades kunna klara detta.

Därmed kan några noteringar göras. Den första gäller med vilken självklarhet tjänstemännen inriktade TENK-projektet på produktionsapparatens konkurrenskraft. Precis som i föregående avsnitt uppvisade professionen en stark association med produktionsaktiviteterna. Mer rationella förutsättningar i produktionen betraktades som avgörande för att utveckla den tekniska försörjningen. Övriga funktioner kunde förläggas till kommunvisa beställarfunktioner för varje kommuns ansvar som huvudman. Därmed kan även en andra notering göras. Professionens val att skapa enskilda beställarfunktioner

innebar också att projektet renodlades till att handla om produktionsekonomi. En fördel som framhölls var att de politiska aspekterna tonades ned. Genom att varje kommun fortsatte som enskild huvudman krävdes inte motsvarande samordning eller konsensus på den politiska arenan. Varje kommun kunde, likt entreprenadformen, behålla sin politiska handlingsfrihet genom beställaren. *På detta sätt kunde politikens aktiviteter skiljas från produktionens och en regional produktionsorganisation ges rationella förutsättningar att styras utifrån professionella bedömningar.*

Beaktas även potentialens storlek förekommer olika bilder. I tjänstemännens vision behandlades den ekonomiska potentialen som en av flera viktiga aspekter av en professionell organisation. I relationen med den politiska arenan tenderade emellertid den ekonomiska potentialen att hamna i fokus medan andra aspekter kom i skymundan. En tolkning är att professionens icke-ekonomiska argument inte var intressanta på den politiska arenan. Inom denna kunde projektet sammanfattas med ”en besparing på sju miljoner kr” och behandlas därefter. Inför den politiska behandlingen i respektive kommun rapporterade media om de tänkta besparingarna och liknande rapportering förekom där. På så sätt försvann många av de värden som framhållits av förvaltningscheferna som betonat den professionella utvecklingen.

Dessutom blev potentialens storlek betydelsefull då det bland personalen fanns många kritiker, framför allt i Nybro där fack och personal kritiserade förslaget offentligt. Det fruktades att besparingarna skulle resultera i indragna arbetstillfällen. I denna situation kom kalkylen i fokus och förutom att betvivla det förnuftiga i att samverka alls, ifrågasattes beräkningarna och kalkylens uppbyggnad. Det ansågs helt enkelt inte tillräckligt sannolikt att de presenterade besparingseffekterna skulle kunna realiseras, vilket därmed blev ett argument emot projektet. När kalkylen starkt ifrågasattes och besparingen i bästa fall uppgick till några enstaka procent fanns inga uppenbara politiska skäl att engagera sig i opposition mot personal och allmän opinion. *Skäl som ansågs tungt vägande inom professionen hade inte samma tyngd på den politiska arenan* som därför valde att inte stödja projektet. Det fanns helt enkelt inget i processen som var politiskt intressant att sträva efter, samtidigt som det fanns uppenbara risker i en så omfattande förändringsprocess. Därmed hade professionen inget mandat att agera och oavsett vilka motiv och intressen som initierat projektet vann de inget gehör hos andra aktörer.

Fortsätter vi detta resonemang utifrån de båda andra samverkansfallen kan motsvarande förhållanden noteras. I projektet med de olika va-regionerna stod det snabbt klart att den ekonomiska potentialen inom produktionsaktiviteterna var begränsad. Professionens samlade bedömning var trots allt att potentialen var tillräckligt intressant för att ignoreras. Därför utvecklades ett antal analyser vidare och dessa indikerade att samordnad produktion kunde vara av intresse. Den mest intressanta potentialen kopplades emellertid till att samordna kapitalet till färre anläggningar vilket förväntades ge ett antal fördelar. Större enheter ansågs ge möjligheter att realisera stordriftsfördelar samt förbättrade förutsättningar att implementera och använda modern teknik, d.v.s. en ekonomisk besparingspotential. Dessutom innebar en anläggningssamordning en ökad produktionsvolym som ger väsentligt bättre möjligheter att bära specialiserade kompetenser. Både inom beställar- och utföraruppgifter uppgavs kompetensbrist vara en svaghet i samband med specialiserade och lågfrekventa uppgifter. Inte sällan avser dessa beslutsfattande med konsekvenser långt fram i tiden och för dessa uppgifter ansågs inte konsultmarknaden tillräcklig. Dels tar det lång tid för en extern aktör att sätta sig in i lokala specifika förhållanden, dels är det svårt att snabbt överföra tillräcklig kännedom om det totala systemets karakteristik och kännetecken. Givet dessa omständigheter fanns en rädsla för att ett onödigt stort beroende av extern konsulthjälp skulle utarma kommunens långsiktiga arbete med att utveckla de kommunala va-anläggningarna.

Även i dessa fall bedömde professionen det som fördelaktigt att samordna va-försörjningen. En liten besparingspotential och möjligheter till kompetensförstärkning ansågs vara viktiga argument på kort sikt. På längre sikt avsågs en annorlunda och mer rationell struktur på den tekniska försörjningen. Av de exempel på samverkan som presenteras i va-utredningarna är det endast i undantagsfall som några åtgärdsförslag nådde den politiska arenan alls. I merparten av fallen noterades gjorda observationer med intresse men generellt gjordes bedömningen att ”tiden inte är mogen än”. I flera av de medverkande kommunerna var besparingsbetingen större än den ekonomiska potential som kunde förknippas med samverkan. Dessutom skulle en planerad strukturell förändring kräva en komplex serie av formella beslut, d.v.s. det skulle vara komplicerat och ta lång tid.

Att initiera en samverkanssatsning skulle kräva att professionens företrädare argumenterade för en fråga eller åtgärd som ”krävde” stor politisk uppmärksamhet, men som inte avsåg att lösa den politiska arenans akuta problem.

Utifrån politiska målsättningar som under 1990-talet dominerats av bl.a. omsorgsfrågor, befanns långsiktiga åtgärder kring det kommunaltekniska huvudmannaskapet ha låg prioritet då försörjningen fungerade. Utan andra, t.ex. ekonomiska, fördelar ansågs argument kring kompetens och långsiktig förnyelse ointressanta att föra vidare till den politiska arenan. Samtidigt vore en samverkan förbundet med stora risker att misslyckas och dessa risker vore intimt förknippade med den politiska arenan. *Att genomföra ett samverkansprojekt kunde inte i något betydelsefullt avseende bidra till högre grad av politisk måluppfyllelse men skulle däremot innebära stora politiska risker.* Alltså valde de medverkande professionella företrädarna i va-projekten att *inte* presentera de identifierade samverkansidéerna som några konkreta förslag. Istället resulterade projektet i en tjänstemannautredning att lägga till handlingarna medan politiker i några av kommunerna presenterade konkreta förslag till omfattande besparingar.

I projektet i Dalarna var ambitionen att ta ett helhetsgrepp kring alla aktiviteter förknippade med den tekniska försörjningen. Detta skiljer sig från de övriga projekten som enbart fokuserat på enskilda delar eller funktioner. Projektet i Dalarna skiljer sig från de andra i ytterligare ett avseende. Även om det initierats bland ledande tjänstemän blev det snabbt ett politiskt uppdrag att undersöka förutsättningarna att samverka. Notabelt är också att det politiska uppdraget var formulerat i termer av en långsiktig vision, d.v.s. det avsåg inte en utredning över besparingsmöjligheter. I jämförelse med TENK och va-utredningarna förändrades inriktningen. Istället för att fokusera på produktion eller anläggningar togs nu ett helhetsgrepp för att undersöka den strukturella potentialen i en regionalt organiserad teknisk försörjning. Precis som i tidigare exempel finns en begränsad operativ besparingspotential och fördelar i att integrera anläggningsstrukturen, även om geografiska förutsättningar var förhållandevis svåra. Vad som däremot kom att hamna i centrum var styrningen av anläggningarna och den s.k. beställarfunktionen inom organisationen som primärt arbetar med verksamhetens långsiktiga frågor.

Även om det ansågs intressant att tillvarata eventuell ekonomisk potential bedömde professionens företrädare att den största potentialen fanns inom beställarfunktionen. Likt situationen inom TENK ansågs sektorn stå inför kritiska utmaningar. Däremot ansågs inte möjligheterna att hantera dessa vara kopplade till produktionsfunktionen. Tidigare fokusering kring produktionsaktiviteterna har inneburit att kritiska funktioner kring huvudmannen

har kommit på undantag. En ökad volym genom samverkan skulle i större utsträckning kunna bära specialiserade funktioner för att arbeta med framtidsfrågor kring t.ex. ny teknologi och miljö. Inte minst upplevs ett ökande behov av att agera regionalt gentemot avnämare, inom t.ex. trafikregler, avfallshantering och recipienthantering, då kommunerna har en gemensam arbets- och bostadsmarknad. Fysiska flöden beaktar inte kommungränsen och därför behöver infrastrukturen långsiktigt utvecklas för att hantera detta. Därmed har samverkan övergått från att syfta till att utveckla produktionsfunktionen, som i TENK, till att bli en metod att förstärka möjligheterna att arbeta med långsiktiga utvecklingsfrågor. Till exempel kan kommunerna tillsammans konkurrensutsätta vissa uppgifter för att minska det fasta åtagandet i egen regi till förmån för ett agerande på en fri leverantörsmarknad.

Utifrån professionens tidigare föreställning om att produktionsfunktionen är det kritiska analysobjektet, utgör detta en radikal kursändring. Potentialen i samverkan är således inte att på kort sikt kunna sänka kostnader utan att långsiktigt kunna leverera en modern och adekvat teknisk infrastruktur. Lyckades då professionen att förmedla denna bild till andra aktörer? Den ekonomiska potentialen initierade inga omedelbara åtgärder på den politiska arenan. Omfattande besparingar krävdes i både Borlänge och Falun men samverkan kom aldrig att associeras med dessa. Däremot följde ett omfattande arbete med att anpassa strukturen kring den tekniska försörjningen. Då geografisk integration uteblev har t.ex. Borlänge istället integrerat all teknisk infrastruktur inom det kommunala bolaget Borlänge energi. Även i Falun är strukturen kring den tekniska försörjningen under omprövning. Samverkansprojektet kom att bli en av flera indikatorer på att strategisk omorientering av strukturell karaktär var nödvändig. Eftersom projektet redan inledningsvis var idéorienterat snarare än förändringsorienterat kom aldrig de motkrafter som fanns i TENK i rörelse. Dessutom fanns en förankring i det politiska normsystemet varför ambitionen var politiskt intressant. Därmed fanns en politisk beredskap att med professionens företrädare diskutera andra, mer eller mindre kortsiktiga, alternativ. Konceptet om regional samverkan har dessutom inte heller genom projektet avfärdats som skett i andra sammanhang. Snarare handlar det om successiv anpassning, både tekniskt och mentalt, till att det kan bli aktuellt i någon form. *Således lyckades politiker och profession diskutera projektet som intressant utifrån sina respektive föreställningar och bedömningar.*

9.2.3 Sammanfattande reflektioner

Jämförs processerna för de båda strategierna kan konstateras att de karakteriseras av fundamentala skillnader. Konkurrensutsättning förefaller vara en strategi för aktiv handling och förändring medan samverkan ger intryck av att resultera i utredande och status quo. Riktigt så enkelt är det emellertid inte. Karakteristiken är riktig utifrån en föreställning om att de båda alternativen är uteslutande och konkurrerar om att lösa ett kostnadsproblem. När den omfattande vågen av konkurrensutsättningar genomfördes under den borgerliga regeringstiden lanserades samverkan på många håll som ett alternativ. De kommunala produktionsorganisationerna fruktade de privata entreprenörernas geografiska frihet att söka stordriftsfördelar och sökte dessa möjligheter i kommunal regi. Senare visade sig dock denna föreställning vara oriktig. De privata aktörerna i konkurrensfallen presenterade inledningsvis geografi som en fördel, något som i efterhand visade sig svårt att vända till en konkurrensfördel. Istället har entreprenörerna i huvudsak reviderat sina uppfattningar. Genomförda kostnadsreduktioner har visat sig handla om effekter av friare förutsättningar för ledarskap och organisation snarare än geografisk integration. Denna utveckling bekräftas också av t.ex. utvecklingen i Dalarna där produktionssynergier gavs en undanskymd roll. Således har ingen av strategierna resulterat i att nämnvärt realisera stordriftsfördelar interkommunalt.

Däremot har konkurrensutsättningen levererat kostnadsreduktioner i produktionsfunktionen. Kommunala beställare som konkurrensutsatt produktionen har erhållit reducerade kostnader utan att produktionsvolymen minskat. Motsvarande observationer har inte kunnat göras kring samverkan. Förutom enstaka aktiviteter och upphandlingar finns inga påtagliga antydningar till reducerade kostnader. Därmed förefaller inte ansatserna vara uteslutande utan snarare kompletterande. Analysen indikerar hittills att samverkan primärt är en åtgärd riktad mot beställarfunktionen och inte mot produktionen medan det omvända gäller för konkurrensansatsen. Eftersom åtgärderna inte är uteslutande i den meningen måste deras respektive värdering sättas i förhållande till de syften de är avsedda att uppnå. Utifrån ett behov av förnyelse är inte konkurrens något intressant alternativ då det hittills primärt resulterat i kostnadsreduktion. Å andra sidan förfaller inte samverkan vara någon lämplig åtgärd för att genomföra strukturella förändringar utan snarare en metod att evolutionärt stimulera till successiv integration. Marknaden kan erbjuda motsvarande integration fast då enbart i produktionsledet eftersom ledningsfunktioner hos huvudmannen inte handlas över marknaden.

Benägenheten att momentant åstadkomma omfattande strukturella förändringar förefaller relaterad till potentialens påvisbarhet. I en kommersiell kontext utgör detta en affärsrisk och i teorin om hur marknader fungerar har denna en central roll. Den som gör affärer gör bindande utfästelser gentemot andra parter men ansvarar efter eget gottfinnande för sina egna kostnader och erhåller i gengäld residualen, positiv eller negativ. I konkurrensfallet gäller denna situation för entreprenören som har bundit sig vid ett pris. För kommunens del innebär kontraktet en ”garanterad” prisnivå under perioden. Entreprenören har full frihet att agera och köparen har ingen rätt att ifrågasätta entreprenörens prissättningsmetod. Utifrån kommunens perspektiv kan ett kontrakt därmed liknas vid en strategisk plan för försörjningen (till innehåll och pris) där någon annan part (entreprenören) ansvarar för risk och genomförande. I ett samverkansfall är situationen annorlunda då den strategiska planens innehåll och uppbyggnad formas inom den kommunala organisationen i ett samspel mellan politiker och profession. De initierande aktörerna måste först beskriva och uppskatta potentialen för att därefter övertyga andra parter om att den är realiserbar. Denna process sker under offentlig insyn. Ett beslut föregås av öppen politisk diskussion om både potential och tillvägagångssätt som värderas utifrån aspekter kring både ideologi och effektivitet.

Inför beslut om konkurrensutsättning avser diskussionen primärt potentialen och den ideologiska innebörden medan entreprenören ansvarar för tillvägagångssättet och att gjorda utfästelser infrias. Motsvarande särprägel gäller samverkansplanen vid implementering. Denna sker under offentlighet och är möjlig att ifrågasätta vad gäller både potential (varför samverka) och genomförande utifrån politiska såväl som professionella utgångspunkter. De empiriska beläggen för detta är dock inte omfattande då endast en begränsad del av de studerade samverkansprocesserna avsett implementering. Sammanfattningsvis indikeras att en samverkansplan riskerar att möta fler motkrafter än en plan om konkurrensutsättning både vid beslut och implementering. Genom att alla aktiviteter förläggs inom kommunen baseras samverkan på att all information hanteras i planen/kalkylen och att denna värderas utifrån både politisk och professionell logik när aktörerna agerar. Därför riskerar en *samverkansambition att bli offer för motkrafter som den konkurrensutsatte entreprenören slipper* i egenskap av sitt ”mandat in blanco” att leverera när avtal slutits.

I detta avsnitt har processen kring de båda ansatserna analyserats. Analysen visar att respektive process har initierats genom att aktörer inom huvudmannaskapet framfört ambitioner och viljeyttringar i form av strategiska ansatser som konkurrens och samverkan. Innehållet i respektive ansats har emellertid inte varit möjligt att förutse eller planera utan är ett resultat av en serie handlingar. I varje situation antas respektive aktör göra en bedömning av situationen som underlag för handling. Processen utgörs därmed av en serie av bedömningar. Varje aktör agerar utifrån sin logik som betonar olika värden vilket utgör underlag för att förorda eller förkasta en åtgärd. Den strategi som realiserats är därmed ett resultat av ett samspel mellan olika aktörskategorier. Olika aktörer har dominerat vid olika tidpunkter och därmed avgjort vilken dominerande rationalitet som präglat handlingarna och därmed i varje steg format processens fortsatta utveckling, d.v.s. den strategi som realiserats.

9.3 Ett mönster av experiment?

9.3.1 Ett aktivt huvudmannaskap

Hittills har framställningen i stor utsträckning ägnats åt produktionen och dess förutsättningar. I kapitel åtta konstaterades att de studerade strategiska ansatserna framför allt fokuserat kring kostnadsaspekter. Konkurrens visade sig, i motsats till samverkan, ge kostnadsreduktioner medan inslaget av utveckling varit generellt begränsat. Vidare konstateras att konkurrens och samverkan inte behöver betraktas som uteslutande utan snarare som kompletterande ansatser. Därmed förefaller det finnas en möjlighet för ett huvudmannaskap att aktivt välja tillämpning. Formellt är politikerna i en kommun ansvariga för den tekniska försörjningen samtidigt som de är beroende av professionella avvägningar. Sammantaget utövar de båda det kommunala huvudmannaskapet. Analysen ovan indikerar att dessa båda aktörskategorier i samspel initierar och leder utvecklingen inom den tekniska försörjningen. För att fördjupa analysen kring dynamik och förnyelse kommer detta avsnitt att ägnas åt utvecklingsdimensionen. Åtminstone två skäl kan anföras för detta. För det första är det angeläget att ständigt anpassa och utveckla utbudet av tekniktjänster (förnyelse och innovation) för en långsiktigt fungerande teknisk försörjning. För det andra är grundläggande innovativa inslag

en förutsättning för att åstadkomma varaktiga rationaliseringar i kostnadsdimensionen. Således förefaller det inom en försörjning finnas utrymme för någon form av ledning och strategiskt center som kan svara för att långsiktiga utvecklingsinsatser initieras och implementeras. Finns det något i det empiriska materialet som antyder hur denna ledning försiggår och hur den kan initiera utvecklingsinsatser?

I denna studie har utveckling betraktats som tillämpning av något nytt och Afuah (1998) indikerar att detta är avhängigt förmågan till tolkning och lärande. Detta har också uppmärksammats inom strategiteori på det sätt som strategibegreppet använts här (Brown & Eisenhardt, 1998; Mintzberg, 1987; Quinn, 1980). Quinn (1980) ser dock strategin som ett resultat av en ”logisk inkrementalism” i en serie av mindre på varandra följande åtgärder. Noterbart är att den centrala ledningen antas formulera strategin för successiv implementering i steg av lärande och anpassning. Mintzberg (1987) går ytterligare ett steg och menar att strategin inte kan planeras i förväg utan växer fram genom handlingar. Aktörer handlar i enskilda situationer utifrån rådande förutsättningar och därmed är anpassning och lärande centralt. Stegvisa förändringar kombinerade med reflektion formar därmed lärande och strategi. Brown och Eisenhardt (1998) anammar denna tanke utifrån föreställningen att förändringstakten idag är högre än någonsin. Strategin betraktas därför som en kontinuerlig lärandeprocess. På förhand finns därför inte några givna svar utan ständig anpassning genom innovation är nödvändigt. Således betonar samtliga dessa författare det centrala i förekomsten av experiment och att prova sig fram. Experimenterandet har emellertid ingen betydelse i sig utan får strategiska implikationer först när det kan kopplas till reflektion och kan utgöra grund för nya handlingar.

Författarna tar emellertid olika utgångspunkter för resonemanget. Quinn (1980) förordar stegvis implementering för att reducera risken för motstånd medan Mintzberg (1987) anför bristande möjligheter till kontroll och styrning (control) som ett argument. Mest intressanta i detta sammanhang är dock Brown och Eisenhardt (1998) som placerar innovationer och utveckling i centrum för analysen. Ökad konkurrens skapar prispress och kortare livscykler för kunskap och produkter och genom snabb innovation kan företag vinna fördelar ”i tid”. Samtidigt är det riskabelt att göra fullskaleförsök för produkter eller metoder då det ekonomiska och tidmässiga utrymmet för sådana är begränsat. Därmed krävs att organisationen löpande kan testa och lära i ordinarie verksamhet och att detta utvecklande lärande sker lokalt där

kunders behov (samt konkurrenterna) finns. För att klara denna utmaning lanserar Brown och Eisenhardt strategiska experiment (probes) som innebär försök att testa marknader och produktidéer. Dessa probes utgör lokala experiment av nyheter i ”skarp miljö” men är begränsade till omfattning. På detta sätt kan en idé testas med begränsade kostnader för ett eventuellt misslyckande. En strategisk ledningsuppgift för den centrala nivån i organisationen är att systematiskt initiera experiment som bas för kunskap och för implementering. Därför är det centralt att allokera nödvändiga resurser så att lovande idéer ges förutsättningar att utvecklas i full skala. För att skapa en meningsfull helhet av dessa experimenterande projekt efterlyser Brown och Eisenhardt (1998) medveten gruppering (patching), d.v.s. sammanföra enskilda projekt så att helheten på bästa sätt passar efterfrågestrukturer och produktionsförutsättningar. Beroende på att idéer och verksamheter tillkommer och avvecklas finns ett ständigt behov av gruppering och omgruppering ((re)patching). Sett över tiden är strategens uppgift därför att initiera lärande experiment där nya pusselbitar ständigt integreras med tidigare erfarenheter och genom att (om)gruppera kompositionen av delverksamheter skapa en livskraftig helhet.

Mot ovanstående bakgrund kan några påståenden formuleras med avseende på utvecklingsdimensionen inom en kommunal huvudmannastrategi. Utveckling sker inte centralt utan lokalt i respektive försörjning (Mintzberg, 1987; Quinn, 1980). För att initiera utveckling är därför strategisk ledning förknippat med att initiera lärande utvecklingsprojekt. Genom reflektion kring genomförda projekt är det fråga om att gruppera och omgruppera en helhet för att balansera portföljen av innovationer och verksamheter i förhållande till förändringar och krav i omgivningen (Brown och Eisenhardt, 1998). Frågan är då om dessa begrepp är tillämpliga inom en kommunal huvudman? Nedan analyseras det empiriska materialet utifrån denna ansats.

9.3.2 Huvudmannastrategiska experiment

Konkurrensexperiment

Den föregående beskrivningen av Vaxholm illustrerar hur kommunen under en tioårsperiod baserat sin tekniska försörjning på konkurrensutsatta kontrakt. Sett i efterhand kännetecknas denna process av en mängd olika strategiska experiment. När historiebeskrivningen inleds sköts drift och underhåll

av en enhet i egen regi. Drygt tio år senare har strukturen kring den tekniska försörjningen förändrats. Merparten av produktionsaktiviteterna köps externt och va-försörjningen har integreras i ett specialiserat bolag. När processen initierades betonade kommunalrådet tidigt inlärningsaspekten. Teknikverksamheterna var lämpliga att börja med eftersom de hade en hög andel entreprenadlösningar inom anläggningsområdet. Därmed förväntades de kunna generera betydelsefulla lärdomar att använda vid införande av konkurrens även inom andra områden som t.ex. omsorgsverksamheter.

Ett av de drivande argumenten för den initiala upphandlingen var således ett *experiment med konkurrens* och att vinna erfarenheter som kunde tillämpas i andra sammanhang. När upphandlingen fullföljdes skedde även strukturella förändringar i produktion och försörjning och kontraktet innebar ett (oavsiktligt) experiment med *integrerade geografiska områden*. Sedan Ragn-Sells vunnit det första avtalet gjordes flera försök att utöka det geografiska underlaget, bl.a. genom att kombinera med kontraktet i Vallentuna och med församlingar i närliggande kommuner. Förhoppningen var att ett utökat geografiskt område skulle resultera i kostnadsfördelar. Eftersom företaget inte fick förnyat förtroende i nästa upphandling förefaller den ekonomiska potentialen ha varit måttlig. Utfallet i den senare upphandlingen kan snarast karakteriseras som ett *experiment med integration av huvudmän*. Istället för att kombinera flera geografiska områden integrerades produktionen kring Vaxö förvaltning. Därmed samlades alla tekniska produktionsresurser, exklusive va, inom kommunens gränser, d.v.s. koncentrerades geografiskt. Integrationen mellan huvudmän innebar att produktionsapparaten betjänade flera typer av kunder (förvaltningar/verksamheter) inom ett avgränsat geografiskt område. Skalfördelarna följde inte av integration av liknande verksamheter utan av integration av olika verksamheter inom ett begränsat område (economies of scope). Denna utveckling kunde renodlas ytterligare genom att Vaxö förvaltning AB privatiserades. Därmed flyttades en mängd aktiviteter ut ur den kommunala kontexten och bolaget stod fritt att leverera även till icke-kommunala kunder. Nya produktionsmässiga kombinationer har gjorts då förutvarande driftuppgifter inom park kombinerats med andra parkrelaterade uppgifter inom t.ex. fastighetsförvaltning. Dessutom har även andra uppdragsgivare tillkommit.

En sammanfattande tolkning av processen i Vaxholm kan ge bilden av osäkra aktörer då argumenten tenderar att skifta och vara motsägande. Utifrån strategiskt lärande kan emellertid även rakt motsatt tolkning göras då processen

innehåller exempel på en mängd experiment (probes). Inledningsvis fanns ett politiskt missnöje med strukturen kring den tekniska försörjningen. Den första upphandlingen var ett försök att tillämpa något nytt och driva fram en förändring. Utifrån ideologiska utgångspunkter var därför konkurrensutsättning ett lämpligt experiment. Dessutom kunde det genomföras utan att initiativtagaren hade en tydlig bild av lösningen. Genom frånvaron av en färdig lösning uppmanades andra aktörer att föreslå förbättringar. Sett i efterhand kan konstateras att det kommunala huvudmannaskapet har använt marknaden för att prova olika konstellationer för produktion. I takt med att processen genererat erfarenheter har uppfattningen inom huvudmannaskapet justerats, dels kring målsättningar och ambitioner, dels kring svagheter och problembilder. Utifrån gjorda erfarenheter görs en helhetsbedömning av situationen inom både den aktuella verksamheten och övriga. Därmed är det förklarligt att de dominerande argumenten kring strategiskt handlande varierar över tiden.

Förutom att huvudmannaskapet generellt kännetecknas av en mängd olika experiment kan dessa även relateras till olika kategorier av aktörer. Beroende på vilken logik som dominerat vid identifiering av det strategiska problemet, har detta präglat argument och handlande. Inför den första upphandlingen i Vaxholm dominerade de politiska aspekterna och konkurrens drevs som en strategisk ansats från politiskt håll (kommunalrådet). Vid andra upphandlingen hade kommunen infört konkurrenslösningar även inom andra verksamhetsområden. Därmed hade teknikverksamheterna fyllt sin funktion som politiskt inledningsexempel på konkurrens varför detta minskade i betydelse. Istället kunde professionella argument vinna gehör vid problemformulering och åtgärder. Till exempel hade det visat sig svårt att bibehålla en kompetent beställarfunktion samtidigt som Roslagsvatten visat sig konkurrenskraftigt i upphandlingen. Därför kunde en integration förordas. Sammantaget illustrerar händelseutvecklingen hur kommunens huvudmannaskap kännetecknats av experimenterande och reflektion. Olika alternativ har testats och gjorda erfarenheter har utgjort grund inför nya beslut och handlingar. Beställaren har formulerat upphandlingarna brett vilket inneburit att entreprenörerna fritt har kunnat välja aktiviteter att kombinera och prissätta. Genom ett fåtal restriktioner i förfrågan ges andra aktörer möjligheter att fritt analysera och omtolka verksamhetens aktiviteter och strukturer. En flexibel förfrågan torde därför öka möjligheterna till inlärning då flera olika konstellationer är möjliga. Kommunen kan som beställare söka svar på strategiska frågor genom att kommunicera med andra aktörer kontraktsvägen. Beroende på

dominerande aktör och logik kommer den strategiska frågan att avse olika ämnen och aspekter.

Motsvarande tendenser kan identifieras i övriga exempel. I Vallentuna sker ett experiment med funktionsvisa entreprenörer.[83] Politiskt ansågs en ”delad” entreprenad acceptabel så länge den gav kostnadsfördelar. Denna åsikt delades inte fullt ut av beställarprofessionen inom park som ansåg att driften kommit på undantag. Inom SKAFAB är ambitionen om lärande uttalad i åtminstone två avseenden. Det första är att geografiska områden för egen regi valts utifrån dess särskilda karakteristik för att, dels kunna utvecklas som utförare, dels internt förmedla erfarenheter och agera bollplank gentemot beställarna. Ett andra avseende följer av att de olika geografiska distrikten arbetats om inför varje upphandling för att undvika att strukturen ”stelnar”. En fråga som aktualiserats under den senaste entreprenadperioden är hur beställaren kan säkerställa tillräcklig löpande information kring verksamheterna. Beroende på vilken aktör som tar emot allmänhetens önskemål och klagomål är detta en betydelsefull källa för lärande. I den nuvarande lösningen där entreprenören har direktkontakt kommer beställaren på undantag vad gäller både generell verksamhetsinformation och information kring entreprenörens prestationer. SKAFAB har också i upphandlingsunderlaget efterfrågat generella kvaliteter kring miljö, kompetens och estetik för att initiera förbättrande åtgärder. Detta påverkade inte upphandlingens utfall då flera krav kring t.ex. kvalitetssäkring avsåg vad entreprenören ämnade göra framöver. När dessa initiativ så småningom kan utvärderas återstår att se om kraven givit upphov till varierande lösningar.

Huvudmannastrategiska samverkansexperiment

Karakteristiken av samverkansansatsen i kapitel åtta indikerar en begränsad potential och att projekten ännu inte givit några omstruktureringar. Således har inte samverkan varit något verksamt förändringsinstrument. Däremot indikeras att projekten haft stor betydelse genom karaktären av strategiska experiment för att ge värdefulla erfarenheter. TENK-projektet initierades först som ett trevande lärprojekt av några personer som upplevde hot från omvärlden och som hoppades finna gemensamma utvecklingsmöjligheter. De ledande i professionen (gatucheferna) var övertygade om att potentialen

[83] I många avseenden liknar utvecklingen i Vallentuna initialt den som skedde i Vaxholm då kommunerna både var närliggande och pionjärer som upphandlare.

i konceptet var tillräckligt intressant för att fortsätta. Däremot lyckades de inte förmedla denna övertygelse till omgivningen som gjorde en omvänd tolkning. Ifrån personal och fackliga organisationer upplevdes idéerna istället som ett hot varför de ställde sig negativa. Projektet kom att initieras utan förankring på den politiska arenan som dock visade intresse när projektets innehåll blev känt. Trots detta fanns inga tydliga politiska motiv att gå i svaromål när motkrafter mobiliserades. Istället konstaterades att tidpunkten var fel och beslut fattades om att ”avvakta utvecklingen”. Utan mandat från den politiska arenan kunde inte förvaltningsledningarna fortsätta varför idén om ett gemensamt utförarbolag dog ut. Bortsett från idéerna kring bolaget hade projektet genererat en mängd operativa uppslag kring samarbeten inom diverse aktiviteter. Betraktat som ett strategiskt experiment (probe) blev projektet som helhet förkastat på grund av bristande potential. Ur lärandesynpunkt var projektet emellertid lyckat då en mängd gemensamma aktiviteter kom att identifieras och initieras. Tydligast skedde detta inom det påföljande va-projektet (7.3.1) där va-personalen inom TENK-kommunerna på eget initiativ sökte samordningsmöjligheter genom samverkan. Resultatet blev att en mängd möjligheter att operativt dra nytta av kunde identifieras.

Motsvarande utveckling kan noteras i de övriga va-utredningarna där inga av de omfattande integrationerna genomfördes, d.v.s. som strategiska planer blev de aldrig föremål för implementering. Däremot har även dessa projekt genererat erfarenheter som omedelbart tillämpats när enskilda kommuner parvis försökt att öka integrationen. Sedan projektet initierats har t.ex. Åstorps va-försörjning organisatoriskt allt mer integrerats med Helsingborg.[84] På motsvarande sätt utför Malmö stad olika specialiserade aktiviteter i kringliggande kommuner. Således har de övergripande strategiska intentionerna enbart blivit experiment men erfarenheterna har ändå givits stor betydelse i vidtagna handlingar. Även om projektet i Dalarna formellt sett var inriktat på integrationspotentialen i samverkan övergick intresset till att vara en strategisk inventering kring resurser och aktiviteter i respektive kommun. Frågan gällde vad som utfördes internt och om det var fördelaktigt att utföra detta regionalt? Eller om det var bättre med externa köp, antingen enskilt eller gemensamt. Även här resulterade experimentet i att regional integration, åtminstone inledningsvis, förkastades av både professionella och politiska företrädare. Däremot problematiserades organisationernas

[84] Helsingborg och Åstorp var två av de sju kommuner som deltog i projektet NV Skåne (avsnitt 7.3.1).

långsiktiga kapacitet kring strategisk ledning och beställaruppgifter. Dessa ansågs på sikt kräva förstärkning varför det fanns anledning att initiera åtgärder. I båda kommunerna har detta visat sig genom kommunvisa försök att öka den inomkommunala integrationen. Från båda kommunerna har det emellertid både professionellt och politiskt deklarerats att det snart kan bli aktuellt att åter ta upp en samverkansdiskussion.

9.4 Strategins formering för utveckling

I detta avslutande avsnitt kommer några generella strategiteoretiska noteringar att göras och relateras till den referensram som presenteras i kapitel fyra och fem.

Initierande och lärande enligt olika logiker

De empiriska fallen i denna studie har valts därför att de kännetecknas av intentioner som gått utanför det etablerade och inneburit något ”nytt” inom sektorn. I termer av Mintzberg (1987) har fallen valts för att den avsedda strategin bedömts som intressant. I denna studie har strategins utfall (kapitel åtta) och strategins formering (kapitel nio) studerats. Därmed återstår frågan om det finns några generella tendenser kring strategiprocessen i materialet?

Utifrån ett demokratiteoretiskt perspektiv indikerar denna studie att styrningskedjan inom den offentliga sektorn fungerar. Politikerna har i samtliga fall haft ett avgörande inflytande när den framtida strategiska orienteringen avgjorts. I konkurrensprocesserna har den politiska arenan varit drivande och initierat processen utifrån ideologiska argument, delvis i konflikt med professionen. Den politiska arenans formella befogenheter har använts som instrument när professionen har anmodats verkställa konkurrensutsättningen, d.v.s. utifrån fackkunskap implementera politiska beslut (Bertilsson, 1990). Omvänt har samverkansprocesserna initierats från professionens företrädare vars föreställningar varit ledande för värdering av konceptets för- och nackdelar. Dessa argument har även presenterats på den politiska arenan där inte professionens auktoritet (Beckman, 1990) räckt för att övervinna ideologiska föreställningar om vad som är önskvärt. Utan ett tydligt politiskt mandat för handling har enbart marginella åtgärder kunnat initieras. Således indikeras

att politikens formella överordnande de andra logikerna har erhållit en innebörd i faktisk handling. I samtliga empiriska fall har den politiska logikens uppfattning om den avsedda strategin dominerat och givits företräde. Antingen har detta skett för att initiera en ansats (konkurrens) eller genom att inte bemöta de motkrafter som en potentiell förändringsprocess skapar (samverkan).

När den avsedda strategin formats noterar Mintzberg (1987) att dess utfall är beroende av kontroll och lärande. I den kommunala sektorn är den politiska arenans inflytande primärt utformat i form av beslutsregler. När beslut om strategisk inriktning har fattats avtar politikens möjligheter att styra och kontrollera. Vid operativ implementering är det framför allt professionen som har möjligheter att, inom strategiramen, forma utvecklingen och därmed också möjligheterna till strategisk inlärning. Därmed är det framför allt på den professionella arenan som det, utifrån professionens begrepp och logik, utvecklas erfarenhet och metoder för att göra strategiska bedömningar i nya situationer. Ett sådant scenario torde stärka professionens ställning inför nya strategiska beslut då politiken har svårt att ”lära” i den professionella logiken. Då lärandet primärt är förlagt till tjänstemännen kan därmed politikens strategiska förmåga urholkas. I det empiriska materialet indikeras något om denna politiska vanmakt. Genom att involvera en extern entreprenör i verksamheten ändras både fördelningen av kontroll och möjligheterna till inlärning. Ett motkraft till professionens logik kan därmed etableras och på så sätt stärka politiken. En entreprenör innebär reducerad kontroll för både politik och profession samtidigt som det innebär lärande och anpassning enligt kommersiell logik. Vid framtida strategiska beslut kan politiken därmed göra val baserade på konkurrensutsatt prisinformation framför att ur kunskapsmässigt underläge försöka bemöta professionens argument.

Utifrån motsvarande argument för samverkansansatsen ligger det inte i den politiska arenans intresse att stärka professionen som lärande strategiskt centra för den tekniska försörjningen. Utifrån en politisk logik är det istället centralt att hävda lokala demokrativärden. Därmed kan ett politiskt lärande initieras för att stärka värden som medborgerlig förankring framför produktionsmässig effektivitet. När det strategiska mönstret formas framstår det därmed inte som underligt att professionen inte lyckas hävda sin auktoritet gentemot politiken genom professionella argument. När det inte är uppenbart fördelaktigt, t.ex. genom stor potential eller stort hot, finns ingen anledning för den politiska arenan att involvera sig i en samverkansprocess.

Experiment versus uppdrag

Inom både kommersiella och politiskt styrda organisationer har det visat sig problematiskt att skilja mellan formulering och implementering av organisationens överordnade syfte. Förutsättningarna förändras oförutsägbart vilket gör anpassning och justering centralt då ständiga förändringar i efterfrågan antas kräva detta. Kommersiella aktörers experiment tolkas i termer av konkurrensfördelar i förhållande till en föränderlig efterfrågan (Brown & Eisenhardt, 1998). Inom ett kommunalt huvudmannaskap fordras också en lyhördhet. Denna riktas emellertid inte primärt mot avnämarpreferenserna kring produkten då dessa vanligen är stabila (jfr t.ex. konsumentens krav på vaförsörjningen). Istället är det lyhördhet inför den politiska arenans krav och dominerande värden som är kritiskt. Dessa kan vara snabbt föränderliga eller relaterade till andra verksamheter i mer eller mindre tvära kast (jfr Lundquist, 1998; Nutt & Backoff, 1992). De experiment som initieras kommer därmed inte att riktas mot efterfrågan utan mot verksamhetens politiska syfte (Stewart & Ranson, 1994) som visat sig föränderligt till både form och innehåll.

I samtliga empiriska fall har genomförda aktiviteter resulterat i operativa förändringar och åtgärder. Även om utfallet i några fall visar liten överensstämmelse med initiala intentioner har projekten, betraktade som experiment, påverkat både verksamhet och realiserad strategi. För att avgöra graden av framgång krävs relatering till försörjningens politiska syfte. Som lärprojekt betraktat utgör dessa huvudmannastrategiska experiment ett test av samstämmigheten mellan uppdraget (politiskt syfte) (Lerner & Wanant, 1992; Stewart & Ranson, 1994) och verksamhetens innehåll och effekter (Bozeman, 1987; Nutt och Backoff, 1992). För att avgöra denna samstämmighet krävs bedömningar från både den politiska (kravställande) och den professionella (fackkunskap om effekterna) arenan (Bertilsson, 1990). Experiment initierade inom huvudmannaskapet kommer således att värderas utifrån en politisk såväl som en professionell logik inför framtida handlingar. Implikationerna av experimentens reflektioner är därmed inte koncentrerade till organisationens yttersta ledning (jfr Quinn, 1980) utan präglar handlingarna (strategins formering) i flera aktörsgrupper i organisationen (jfr Mintzberg, 1987).

Experiment som argument och exempel

Anledningarna till att betona processens betydelse för strategiformeringen varierar då t.ex. Mintzberg (1987) betonar framtida osäkerhet medan Quinn

(1980) lyfter fram risken för att möta motstånd. Brown och Eisenhardt (1998) pekar på processens betydelse för att driva fram innovationer. Experiment i skarp miljö ”sparar tid” mellan produktutveckling och kommersialisering vilket anses avgörande för framgång. Detta argument får emellertid en annan karaktär vid tillämpning för en kommunal huvudman med politisk styrning. Det förekommer ingen horisontell konkurrens varför relativa fördelar inte är något centralt argument. Formella regler för beslut i fullmäktige (demokratiaspekter) eller LOU (likställighet) innebär, även vid politisk konsensus, vanligen en avsevärd tidsperiod mellan händelser och korrigerande beslut. Därmed är inte heller tidsdimensionen lika betydelsefull. I empirin indikeras emellertid att experimenten framstått betydelsefulla som argument och ”lärande exempel”. För en drivande aktör har det visat sig vara en styrka i processen att kunna visa ett gott exempel (lyckat experiment). Påvisbara erfarenheter, även om bara i begränsad skala, är behjälpligt som argument både politiskt och professionellt samt dem emellan. Empirin indikerar därmed att skälet för att driva experiment inte är en fråga om tid utan om illustration och tydlighet. Antingen utvecklingen betraktas utifrån en politisk eller en professionell logik kan konstateras att aktörerna inom huvudmannaskapet använt experimenten som erfarenhetsgrund. Genom nyskapande experiment har de sökt argument för att stärka sin ställning och få ökat gehör för sin rationalitet vid kommande handlingar.

I detta sammanhang finns en betydelsefull skillnad mellan logikerna. Den professionella aktören agerar inom en försörjning, t.ex. teknisk verksamhet, och gör experiment och värderingar inom denna. Den politiska logiken berör alla kommunens verksamhetsområden varför portföljen av experiment (Brown & Eisenhardt, 1998) är verksamhetsmässigt bredare. Experiment från vitt skilda verksamhetsområden kan värderas tillsammans eller gentemot varandra inför beslutsfattande. Därmed kännetecknas de båda logikerna av olika uppfattningar om vilka frågor som är relaterade till varandra. I konkurrensempirin har denna egenskap framträtt tydligt. Företrädare för politiken har initierat ett upphandlingsförfarande inom teknisk försörjning. Ett lyckat konkurrensexperiment utgör ett gott exempel och argument för motsvarande förfarande inom andra verksamheter. Professionen värderar emellertid förfarandet och dess förutsättningar inom en enskild försörjning. Därmed kan den politiska arenans argument upplevas som irrelevanta eller främmande inom en enskild försörjning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att experimenten inte syftar till att ”tjäna tid” utan att ”tjäna argument”. Betraktat utifrån en inkrementalistisk ansats torde dessa argument vara kritiska för att skapa riktning i strategiprocessen. En medveten tillämpning av experiment kan utgöra fundament i den strategiska vision som t.ex. Quinn (1980) tillskriver den centrala ledningen. Skillnaden mellan de båda logikerna är att fältet för experiment skiljer sig åt då professionen är bunden till en enskild försörjning vilket inte politiken är. Experimentens uppgift som argument är emellertid gemensam för dem båda.

Patching på olika nivåer – om strategisk reflektion

Mot bakgrund av den empiriska analysen förefaller den tekniska sektorn vara i behov av genomgripande strukturella förändringar. Antingen analysen avsett kostnads- eller utvecklingsdimensionen har den tekniska försörjningens strukturella utformning på olika sätt fokuserats. Spännvidden i det empiriska materialet är stor vad gäller föreslagna åtgärder. En extrem utgörs av fullständig externalisering av resurser och en tilltro till marknadens struktureringsförmåga, medan en annan är tilltron till att i en plan formulera genomförbara visioner. Ett gemensamt tema är dock intresset för förändringar i produktionens strukturella sammansättning. I termer av Brown och Eisenhardt (1998) har alla aktörer ägnat stor uppmärksamhet åt gruppering (patching), d.v.s. kombinationen av olika delaktiviteter inom eller utom kommunen. En slutsats att dra från det empiriska materialet är därmed att alla aktörskategorier har identifierat strukturella svagheter inom den tekniska försörjningen.

Olika aktörer har emellertid definierat problemen olika. Varje aktörstyp har utifrån sin logik tolkat situationen genom att identifiera svagheter och formulera lösningar. Politiska aktörer har förordat en externalisering av produktionen för att öka inslaget av privata producenter som kan göra verksamheten ”effektivare”. Genom att driva igenom en upphandling har politikerna tilldelat externa aktörer möjligheter att agera och tolka situationen. Entreprenörerna framhåller regional integration som en väg att skaffa ett bärkraftigt affärsunderlag samtidigt som en förändrad intern organisation kan prestera mer. Även professionen har efterlyst möjligheter till stordriftsfördelar i en annan geografisk struktur. Syftet med detta är dock att utveckla den kommunala regin utifrån en förhoppning om att kunna möta hotet om konkurrensutsättning och privat produktion.

Aktörerna har således gjort olika tolkningar av de strukturella förutsättningarna då de förordat olika gruppering. Det föreligger skillnader i identifierade problembilder och förordade åtgärder mellan de olika logikerna. På den politiska arenan betraktas den tekniska försörjningen som en av flera kommunala försörjningar. Utifrån en politisk och ideologisk uppfattning om vad som är önskvärt har ställningstaganden gjorts för kommunen som helhet. Ett exempel är kommuner där borgerliga politiker i olika konstellationer enats om policys för andel konkurrensutsatt verksamhet eller andel externa resurser inom kommunen som helhet. Denna policy innebär därefter en central parameter för gruppering av kommunens verksamheter utifrån andelen egen regi. Enligt den politiska logiken ska därefter konsekvenserna av den genom koalition eller kompromiss beslutade policyn fördelas. Utgångsläget för hela kommunen i förhållande till den beslutade målsättningen avgör i vilken omfattning en enskild försörjning behöver konkurrensutsättas. Grupperingsprincipen för interna/externa resurser i den politiska dimensionen beaktar således hela kommunens verksamhetsområde.

Gruppering enligt den professionella logiken sker emellertid inom den enskilda försörjningen. Utifrån professionella kriterier är t.ex. val av andelen externa resurser i verksamheten avhängigt verksamhetens karaktär och specifika förutsättningar, inte situationen inom andra kommunala försörjningar. Upplevda problem definieras utifrån verksamheten som också präglar identifierade lösningar. Inom SKAFAB avgjorde beställarprofessionen lämpliga områden för egen regi. I Dalarna föreföll en kommunal samverkan rimlig utifrån en föreställning om förekomsten av stordriftsfördelar. Jämfört med politiken är således professionens principer för gruppering tydligare relaterade till den enskilda försörjningen. De privata entreprenörernas insatser är avgränsade till det kontrakt som frivilligt ingåtts utifrån bedömningar av avkastning och risk. Därmed är också entreprenörens principer för gruppering baserade på en kommersiell logik. De aktiviteter som ingår i kontraktet relateras därmed till entreprenörens andra aktiviteter och affärsmöjligheter inom och utom kommunen och den enskilda försörjningen.

Sammanfattningsvis kan därmed konstateras att principerna för gruppering varierar mellan de olika logikerna och att aktörerna verkar i olika sammanhang. Företrädare för professionen är de enda som uttryckligen agerar inom den specifika verksamheten medan övriga aktörer är relaterade till andra arenor. I föregående avsnitt beskrivs experiment som argument inom olika arenor och motsvarande förefaller råda för strukturella ställningstaganden.

Varje aktör värderar den kommunala försörjningens strukturella uppbyggnad enligt ”sin” logik och i ”sitt” sammanhang. Därmed kan det finnas anledning att tala om reflektion inom olika arenor. Utifrån Mintzbergs (1987) föreställning om strategiskt lärande kan en hypotes formuleras. En kommunal huvudmannastrategi kännetecknas av strategisk reflektion enligt olika logiker på olika arenor. Politiska företrädare förhåller sig till situationen i kommunen som helhet när åtgärder initieras och justeringar görs. Den strategiska reflektion som Mintzberg (1987) pekar på kommer att appliceras i detta sammanhang. Professionens företrädare agerar inom den enskilda försörjningen och kommer därmed att reflektera utifrån förutsättningarna inom denna. För en extern entreprenör är relationen formaliserad till enskilda avtal som därmed kommer att utgöra arena för entreprenörens reflektioner kring den aktuella försörjningen. Om resonemanget summeras i form av hypoteser blir utfallet följande:

- Politiska företrädare genererar och applicerar strategisk reflektion avseende kommunens helhet av försörjningar.
- Professionella företrädare genererar och applicerar strategisk reflektion inom en enskild försörjning.
- Kommersiella entreprenörer genererar och applicerar strategisk reflektion inom ett enskilt kontrakt.

Hypoteserna indikerar således att inventering av problem och deras lösningar är beroende av vilken logik och vilken arena som ligger till grund för bedömningen. Bevekelsegrunder för strategiska beslut inom en enskild försörjning kommer att variera beroende på aktör och beroenden till andra, mer eller mindre relaterade, verksamheter.

Betraktat utifrån ovanstående hypoteser finns det anledning att nyansera tolkningen av dimensionerna kostnadspress och utvecklingskraft. Professionens tolkningar sker inom det verksamhetsmässiga området. Vid jämförelser av kostnadsnivåer och prestationsförändringar är det förändringar inom försörjningen som fokuseras. Politiskt görs en tolkning med avseende på hela kommunen varför förändringar snarare jämförs mellan verksamheter. Vad gäller kostnadsutvecklingen uppvisar företrädare för profession och politik en likartad bild av kalkyler och siffror. Däremot varierar tolkningen av dem. Inom professionen har försämringar (konkurrensutsättningar) eller potentiella hot/utvecklingsmöjligheter (samverkan) noterats. I den politiska

tolkningen har dessa tillmätts liten betydelse och bedömningen har fokuserat på det presenterade ekonomiska utfallet. Eventuella förändringar i utbud och prestationer avviker inte anmärkningsvärt i något avseende. De privata entreprenörerna har i förekommande fall responderat på kommunens förfrågningar och prissatt dessa utifrån övriga marknadsbedömningar. Någon tolkning och värdering utifrån kommunens perspektiv görs inte och utifrån en kommersiell logik deltar de av frivilligt intresse. Sammanfattningsvis kan konstateras att kostnadsdimensionen innehåller en tydlighet genom att de ekonomiska kalkylerna fungerat som en gemensam nämnare mellan logikerna. Däremot har tolkningen av kalkylkerna, d.v.s. effekterna, varierat beroende på aktör och logik.

Vad gäller utvecklingsdimensionen har jag i denna studie definierat innovation och utveckling som ”varaktiga nyheter” inom försörjningen. I det empiriska materialet visade det sig snabbt att kostnadsdimensionens tydliga kalkyl som gemensam nämnare saknades vad gällde utvecklingsinsatser. Utifrån respektive logik ägnade aktörerna olika typer av förändringar uppmärksamhet. Professionens företrädare utgick ifrån förändringar kring anläggningar och prestanda kring dessa, antingen avseende prestationer av entreprenörer eller kommunala utförarorganisationer. De politiska aktörerna betonade vikten av helhetssyn kring kommunens verksamhet och behov av övergripande strukturella förändringar (konkurrens) eller respektfullt samförstånd (samverkan). I termer av de politiska företrädarna innebar konkurrenslösningarna en lyckosam strukturell lösning och samverkan en besvärlig väg mot något eventuellt fördelaktigt. Synpunkter från de professionella företrädarna har framförts i form av invändningar avseende eventuella försämringar och framtida hot tillsammans med identifierade fördelar i form av ny teknik. Dessa synpunkter var emellertid specifikt verksamhetsanknutna vilket minskade deras relevans i ett politiskt tolkningssammanhang.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ekonomiska kalkylers tydlighet gör dem till gemensamma nämnare som är intressanta enligt både professionell och politisk logik. Däremot varierar tolkningen av dess innehåll och effekter beroende på logik och sammanhang. Då det inom utvecklingsdimensionen saknas motsvarande gemensamma nämnare som utgångspunkt är en större variation och spridning av tolkningssammanhang möjlig. Vad som är ”bättre och utvecklat” inom en försörjning är således beroende av vilken aktör som frågas.

Ett mönster av handlingar

Som formell huvudman är kommunen ansvarig för att en försörjning sker. Hur detta bör ske eller vilka aktörer som är centrala är däremot inte reglerat. Slutsatsen av hypoteserna ovan är att aktörerna kring en kommunal försörjning konstituerar en sammansättning av olika logiker. I samband med prioriteringar och beslut om framtida inriktning kan det därför förekomma skilda tolkningar kring vad som är önskvärt. Även om aktörer och logiker delvis agerar inom olika sammanhang krävs att de förenas för beslut om försörjningens övergripande inriktning. Formella regler stipulerar arbetsfördelning och inflytande mellan politiker, tjänstemän och externa leverantörer. I den idealiserade demokratiteorin är det politikens sak att besluta och tjänstemännens att verkställa. Från teorigenomgångarna tidigare, både inom strategi och förvaltning, har vi lärt att fattade beslut inte nödvändigtvis behöver sammanhänga med utfall och effekter. Efterhand som processen fortskrider förändras förutsättningarna vilket leder till att målsättningar och tillvägagångssätt revideras. Verksamhetens övergripande inriktning är därmed avhängig både initiala ambitioner och stegvisa justeringar i processen. Den strategi som så småningom realiseras är därmed ett resultat av aktörernas ställningstaganden och val under processens gång.

I föreliggande studie har tre aktörslogiker associerats med utformningen av en kommunal försörjning. Dessa logiker sammanfaller och sammanjämkas i formerandet av huvudmannastrategin. När processen initierats uppstår en kamp om tolkningsföreträde vid beslutsfattande och handlingar. Innehållet i en initierad åtgärd kommer att vara avhängigt hur de tre aktörslogikerna samspelar och förhåller sig till varandra. Processens utfall avgörs av inbördes beroenden och styrkeförhållanden mellan aktörer med olika logiker. En tolkning är att betrakta detta som en konkurrensprocess där olika aktörer tävlar om privilegiet att tolka problem och lösning utifrån sin rationalitet (Pettigrew, 1985, 1987). Inom huvudmannaskapet agerar politik och profession för att initiera utveckling och en förbättrad försörjning. Naturligtvis uppnås inte alltid win-win situationer där alla parter känner sig nöjda utan en del av dynamiken i långsiktiga utvecklingsprocesser består i omfördelningar av inflytande och ansvar. En sådan omfördelning har skett när externa entreprenörer genom formella regler (politiska beslut) givits möjligheter att agera inom försörjningen. Huvudmannaskapet har dock fortfarande en central initierande roll för hur försörjningen utvecklas. Genom att i högre grad externalisera produktionen reduceras dock inflytandet då externa

entreprenörer tar en större del i de handlingar, tillsammans med företrädare för politiker och profession, som formerar huvudmannastrategin.

Politiskt kännetecknades flera av upphandlingarna av uttalade (önske)mål om rejält sänkta kostnader och de privata entreprenörerna lyckades leverera detta. Samtidigt protesterade professionen och pekade på förändringar som inte var till det bättre och framhöll att viktiga värden i verksamheten försvunnit. Situationen kan karakteriseras vid en koalition där den politiska arenan utifrån sin logik väljer att tilldela externa entreprenörer stort utrymme på professionens bekostnad. Omvänt är det inte ovanligt att irriterade entreprenörer protesterar mot t.ex. kommuners ovilja att göra upphandlingar och hävdar att politiker och tjänstemän tillsammans skyddar fortsatt kommunal drift. Vaxholmsfallet illustrerar hur ett kommunalt huvudmannaskap successivt agerat och reagerat på marknadens signaler utifrån gjorda erfarenheter och samspelat med entreprenören i formerandet av strategin. Sett över hela den period som studien omfattar har strukturen kring den tekniska försörjningen förändrats i grunden. Aktörerna inom huvudmannaskapet har via marknaden erbjudits inspiration genom potentiella nya alternativ (probes) i varje tidpunkt. Sett över en längre tidsperiod har det successivt skett ett lärande i takt med att strukturen utvecklats. Steg för steg har handling och reflektion kring erfarenheter förekommit växelvis och successivt har strategins strukturer och system växt fram och fått fotfäste. Därmed har strategin formats som en inkrementalistisk anpassningsprocess över tiden (Brown och Eisenhardt, 1998, Mintzberg et al, 1998; Quinn, 1980).

Den huvudmannastrategi som formerats är därmed ett resultat av stegvis anpassning och reflektion utifrån tre olika logiker. Varje handling föregås av värdering där varje aktör agerar i enlighet med sin logik. Vid formella beslut finns regler för att fastställa den dominerande rationaliteten inom kommunen, d.v.s. det är möjligt att politiskt besluta om en avsedd strategi. Vid verkställande och implementering föreligger inte motsvarande regler varför den dominerande rationaliteten kan variera då den konstitueras i samspel mellan de olika aktörslogikerna. Inför enskilda handlingar söker aktörerna gehör för respektive logik och vilken som kommer att dominera avgörs i den enskilda situationen. Den realiserade huvudmannastrategin kommer därmed att vara resultatet av aktörskategoriernas inbördes styrkeförhållanden som avgör vilka handlingar som kommer att fylla den avsedda strategin med ett verksamhetsmässigt innehåll.

Kapitel 10

Resultat och implikationer

10.1 Studiens utgångspunkter

Syftet med avhandlingen har varit att utveckla en förbättrad förståelse för hur kommunala försörjningar förhåller sig strategiskt till omgivningen för att balansera interna förutsättningar och externa krav. Sex fallstudier har genomförts avseende två principiellt olika huvudmannastrategiska ansatser, konkurrensutsättning och interkommunal samverkan. För beskrivning och analys av det empiriska materialet har en referensram utvecklats utifrån teorier om strategi och förvaltning. Genom att konfrontera teorin med empirin har slutsatser kunnat dras om huvudmannastrategiers innehåll och tillämpning.

Avhandlingens initiala utgångspunkter har varit empiriska. Under det senaste decenniet har utvecklingen i Sverige och internationellt inneburit en ökad press på organisationer inom offentlig sektor. De offentliga organisationernas roll och uppgifter i samhället har ifrågasatts och en återkommande fråga är betydelsen av politiskt inflytande och politisk styrning. Både i Sverige och internationellt har omfattande förändringar skett vad gäller de politiskt styrda organisationernas interna strukturer och relationer till medborgarna. Mot denna bakgrund har föreliggande studie inriktats på den enskilda kommunala försörjningens möjligheter att orientera sig i denna situation. Hur kan en kommunal försörjning framgångsrikt anpassa interna och externa förhållanden så att dess inriktning överensstämmer med krav från omgivningen?

Detta är en ovanlig kombination av teoretisk frågeställning och empirisk kontext. Frågan och utgångspunkterna är klassiska för strategiteori som ägnat stort intresse åt hur företag framgångsrikt förhåller sig till omgivningen.

Däremot tillhör det undantagen att teorin appliceras i icke-vinstdrivande eller politiskt styrda organisationer. I förekommande fall har förekomsten av politik framför allt betraktats som en omgivningsvariabel bland andra för strategin att hantera. Den politiskt styrda kontexten utgör emellertid statsvetarnas primära studieobjekt utifrån intresse för demokrati och ideologi. Intresset inom detta område riktas emellertid primärt mot politiken och förutsättningarna för politikerna att operativt få genomslag för politiska värderingarna i verksamheten. Förvaltningens tjänstemän betraktas huvudsakligen som stöd och komplement vid implementering av den beslutade politiken. Att betrakta den enskilda försörjningen som ett subjekt med en strategisk hållning gentemot omvärlden tillhör även här undantagen.

Denna studie har inriktats på att förena de båda ansatserna. Genom att utgå ifrån en enskild försörjning har ambitionen varit att ställa frågeställningar av strategiteoretisk karaktär inom ramen för en politiskt styrd organisation. För att kunna göra detta har en referensram för strategi i politiskt styrda organisationer arbetats fram. Denna kan härledas från två typer av analyser. Den första avser tidigare empiriska studier av situationen inom offentlig sektor för att identifiera kritiska dimensioner för dessa organisationer att beakta i verksamheten. Den andra analysen avser teoretiska genomgångar av strategi respektive förvaltning för att undersöka likheter och skillnader i förutsättningar. Referensramen har därefter konfronterats med sex fallstudier avseende två principiellt olika strategiska ansatser.

Den interna validiteten i denna typ av studie har övergripande att göra med trovärdigheten i den analys som gjorts i studien. Trovärdigheten och kunskapsbidragen som forskningsmetoden kan ge är i sin tur avhängigt referensramens integration, relevans och förklaringsförmåga (Eisenhardt, 1989). I vilken grad teorikomponenter är definierade och relaterade till varandra bör framgå i kapitel 3–5, 8 och 9. I detta kapitel berörs i vilken utsträckning referensramen kan sägas förklara huvudmannastrategins karakteristik och kännetecken på ett bättre sätt än tidigare strategi- och förvaltningsteori. Vidare undersöks också om den möjligen kan tänkas ge uppslag som kan vara tillämpliga inom strategi- eller förvaltningsteori.

10.2 Studiens resultat och forskningsbidrag

Studiens forskningsbidrag kan sammanfattas till tre områden, empiriska bidrag om konkurrens och samverkan, bidrag till teori om politiskt styrda organisationer samt bidrag till strategiteori.

10.2.1 Empiriska bidrag om konkurrens och samverkan

Ett konkret resultat i denna avhandling utgörs av de beskrivningar och tolkningar som gjorts av konkurrensutsättning och samverkan. Forskningsmässigt intressanta som bidrag blir de emellertid först när resultaten relateras till tidigare forskning, vilket kommer att göras nedan.

I kapitel tre om konkurrensutsättning framgick att public choice teori särskilt framhållit två fördelar; tävlingsinslaget och instrumentella fördelar. Empiriska studier rapporterar framför allt om sänkta kostnader och därmed ökad effektivitet (Fölster, 1993; Thordarson, 1994). I huvudsak har kvantitativa ansatser använts för att undersöka situationen före och efter att upphandlig skett (Boyne, 1998). Jonson (1993) varnar för denna ansats genom att hävda att en upprepning av konkurrensförfarandet resulterar i successivt lägre kostnadsreduktioner. I denna studie har tre kommunala organisationer följts över tiden vilket givit möjlighet att observera utvecklingen över två på varandra följande upphandlingar. En första slutsats är att konkurrensutsättning resulterat i reducerade kostnader, vilket är i enlighet med tidigare erfarenheter. Dessutom indikerar denna studie att *en upprepning av anbudsförfarandet kan resultera i upprepade kostnadsreduktioner*. Åtminstone första gången upphandlingsförfarandet upprepas visade sig därmed Jonssons (1993) farhågor obefogade i de fall studien avser. Dessutom indikeras att tävlingsinslaget är centralt. I samtliga upphandlingar har *kostnadsreduktioner varit förknippat med att nya entreprenörer tillträtt för hela eller delar av verksamheten*.

Tidigare kvantitativa studier utger sig vanligen för att ha ”justerat” för förändringar i uppdrag och kvalitet. I denna studie indikeras emellertid att det är komplicerat att värdera de förändringar som skett. Slutsatsen av denna studie är att *det genom konkurrensutsättning skett förändringar både vad gäller utbud och kvalitet*. Huruvida dessa också utgör försämringar är emellertid mer oklart och inte möjligt att uttala sig om. Vad gäller andra, icke-prisrelaterade,

effekter av konkurrensutsättning har dessa inte ägnats motsvarande uppmärksamhet i litteraturen. Jonsson (1996) rapporterar dock om ökat fokus på kvalitetsfrågor och Svensson och Rosen (1996) noterar att privata entreprenörer tenderar att experimentera mer än kommunala. I denna studie indikeras att *konkurrensutsättning i begränsad utsträckning stimulerat utveckling och innovation*. De insatser som noterats har framför allt riktats mot metodutveckling för att rationalisera och reducera kostnader. Instrumentella fördelar av att integrera över flera kommuner visade sig ex post inte vara realiserbara, vilket också framgår från samverkansansatsen.

Angående interkommunal samverkan finns inte motsvarande tydliga forskningstradition att jämföra med. I kapitel tre presenteras iakttagelser från forskning om samarbeten samt om uppköp och fusioner. Denna studie stöder två av de observationer som gjorts. Den första är betydelsen av ett yttre gemensamt hot som drivkraft (Browning et al, 1995). Om en enskild aktör anser det mindre riskfyllt att stå utanför är risken att processen avstannar. I denna studie har *avsaknaden av ett gemensamt yttre hot noterats som en avgörande förklaring till att samverkansprocesserna inte resulterade i förändringar*. Alternativet till hot är en potential och i kapitel tre (Kleppestø, 1993; Larsson, 1990) indikeras att det framför allt är ekonomiska fördelar som legitimerar fusioner. *Avsaknaden av en påvisbar ekonomisk integrationspotential framstår i denna studie som en andra förklaring till att omfattande samverkan aldrig kom till stånd*. Utan hot och utan påvisbar ekonomisk potential fann beslutande aktörer ingen anledning att samverka. Andra fördelar av kvalitativ eller indirekt karaktär framfördes i huvudsak av de professionella företrädarna som betraktade samverkan som ett led i att utveckla den kommunala försörjningen. Från andra aktörer tilldelades emellertid dessa argument begränsad betydelse i beslutsprocessen. Därmed kan konstateras att *samverkan i de studerade fallen inte har varit något framgångsrikt alternativ för att initiera utvecklingsinsatser*.

Avslutningsvis vill jag lyfta fram kostnadsdimensionen och utvecklingsdimensionen som ett konceptuellt bidrag. Genom att inte enbart värdera processerna utifrån påvisbara ekonomiska konsekvenser har de aktuella förloppen givits betydelsefulla nyanser och aspekter som annars inte vore möjliga. Utvecklingsdimensionen bidrog t.ex. till att klargöra beställarens aktiva betydelse för att initiera utveckling (konkurrens) eller ett förväntat behov av specialiserad kompetens i mindre kommuner (samverkan).

10.2.2 Bidrag till teori om politiskt styrda organisationer

Avhandlingens främsta teoretiska bidrag följer av kombinationen av frågeställningar, teoretiska utgångspunkter och empiriskt objekt. Frågeställningar om en organisations övergripande inriktning och förhållningssätt gentemot omgivningen är väl förankrade inom det strategiteoretiska området. Denna tanketradition har i princip uteslutande ägnats åt studier av privata företag som agerar i konkurrens. I den politiskt styrda organisationen föreligger emellertid andra förutsättningar. Organisationen konkurrerar inte med andra motsvarigheter och verksamheten bedrivs under en politisk ledning som förväntas fastställa målsättningar på kort och lång sikt. Denna typ av organisationer har framför allt studerats av statsvetenskapliga förvaltningsforskare som intresserat sig för den politiska demokratins former och funktionssätt. Ambitionen i denna avhandling har varit att sammanföra dessa båda tanketraditioner för att på ett nyanserat sätt kunna diskutera strategi i politiskt styrda organisationer. Avhandlingens främsta teoretiska bidrag ligger i en referensram för kommunalt huvudmannaskap och kommunala huvudmannastrategiers formering. Förutom begreppen huvudman och huvudmannaskap beskriver referensramen hur olika aktörslogiker samspelar och formar huvudmannastrategin. Nedan kommer dessa bidrag att förhållas till tidigare forskning.

Ett karakteristiskt kännetecken för det fåtal strategiteoretiska studier som gjorts inom offentlig sektor är att teorin utgår ifrån att tjänstemännen är de strategiska aktörerna (Bryson, 1995; Koteen, 1997; Nutt & Backoff, 1992, 1995; Ring & Perry, 1985). Därav följer att strategin är något som tjänstemännen formulerar för att förhålla organisationen till omvärlden. Politik och förekomsten av politiker är definierat som en av flera omvärldsvariabler som påverkar strategivalet. Detta blir då teoretiskt motsägelsefullt. Genom att göra politiken till en exogen variabel vid strategiformulering blir strategins uppgift att hantera och bemöta den politiska styrningen av verksamheten. Utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv är detta olyckligt då det centrala argumentet för offentlig sektor, även ifrån andra tanketraditioner, är politiskt inflytande och styrning (Lundquist, 1993, 1998; SOU, 1996:169).

Ett bidrag i denna studie är därför begreppet huvudmannaskap. Detta representerar hur kommunen internt valt att organisera fördelningen av ansvar för att initiera handlingar för de försörjningar den är huvudman. Som begreppet använts här inbegriper det både politiker och tjänstemän. De förstnämnda

ingår alltid, utan politiker kan inte kommunen initiera handlingar, medan de senare inte är nödvändiga teoretiskt sett. I begreppet huvudmannaskap identifieras därmed ett subjekt för strategisk handling som både omfattar politiker och tjänstemän. Därmed avser inte strategin att fungera som något filter mellan politisk målformulering och operativt verkställande. I denna avhandling har begreppet huvudmannaskap förlagts till en enskild försörjning för vilken kommunen är juridisk huvudman.

För att svara på frågan om hur huvudmannaskapet initierar strategiska handlingar har en referensram för kommunala huvudmannastrategier utvecklats. Denna utgör ytterligare ett av studiens av bidrag. I referensramen presenteras tre olika aktörslogiker som kännetecknar de aktörer som medverkar till att den formella huvudmannens ansvar inom en försörjning verkligen verkställs. Huvudmannaskapet kännetecknas av en politisk och en professionell aktörslogik och i samspel kommer dessa att initiera handlingar för huvudmannen. I förekommande fall anlitar huvudmannaskapet externa leverantörer inom en försörjning och därmed kompletteras de båda även med en kommersiell logik. Inom en kommunal försörjning kan det således förekomma tre aktörslogiker som i samspel avgör vilka handlingar som initieras.

Ett andra kännetecknande karaktärsdrag för merparten av strategistudier kring offentlig sektor är att de i huvudsak använder ett rationalistiskt strategibegrepp med innebörden ”strategi som plan” (Bryson, 1995; Koteen, 1997) eller ”strategi som position” (Nutt & Backoff, 1992, 1995). I huvudsak utgör dessa studier av amerikanska förhållanden inom statsförvaltningen där verkställande tjänstemän befinner sig långt från den politiska arenan. I svenska kommuner förväntas politiken vara närmare verksamheten i en aktiv roll kring inflytande och styrning. Inte minst under senare år har betydelsen av att skapa levande processer på den lokala samhällsnivån betonats för att utveckla demokratin (SOU, 1997:169, 2000:1). Utifrån en föreställning om att en föränderlig omvärld som kräver anpassningar och att denna process är betydelsefull har jag därför använt mig av en processbaserad syn på strategi. Utifrån två initiala strategiska ansatser inom huvudmannaskapet, konkurrens och samverkan, har visats hur strategin formats genom vidtagna handlingar under processen. Därmed konstateras i studien att processen initieras inom huvudmannaskapets två logiker som därefter i samspel med en tredje, den kommersiella logiken, formerar huvudmannastrategin. Genom förekomsten av den politiska logiken hanterar därmed referensramen en

strategi med ett ”political purpose” som bl.a. Stewart och Ranson (1994) anser betydelsefullt.

Tidigare exempel på processtudier inom offentlig sektor baseras på att den offentliga huvudmannen själv ansvarar för produktionen. Ett exempel är studier av införandet av marknadsbaserade styrmekanismer, t.ex. beställar-utförarmodellen inom sjukvården (Ferlie, 1992; Pettigrew et al, 1992). Dessa studier intresserar sig för hur strategisk förändring sker inom offentliga organisationer som svarar för produktion med egna resurser. Därmed antas att strategin primärt formas inom den egna organisationen. Min ansats fokuserar på huvudmannaskap och huvudmannastrategi och inte på organisationen för produktion. Därmed är det meningsfullt att tala om strategi utan egen produktion, d.v.s. referensramen är tillämplig även när externa producenter står för den faktiska produktionen.

Denna studie visar att drivkrafterna bakom de båda strategiska ansatserna konkurrens och samverkan är olika. Konkurrensansatsen initierades utifrån en politisk logik med generella politiska målsättningar och teknikområdet ansågs vara en lämplig arena. Få indikationer finns på att professionen utifrån den enskilda försörjningens perspektiv efterfrågade konkurrensutsättning eller annorlunda verksamhetsformer. När politiska företrädare beslutat om en upphandling angav de strategisk riktning. Därefter kunde verksamhetsspecifika förutsättningar och aktörer fylla den valda vägen med ett innehåll. Därmed är slutsatsen att *konkurrensutsättning primärt initierats av politiska orsaker och att drivkrafterna framför allt härstammar utanför den enskilda försörjningen*. Avseende samverkan är förhållandena omvända. Denna ansats utvecklades uteslutande med hänvisning till den aktuella försörjningens villkor och förutsättningar. Drivande aktörer var de företrädare för professionen som utifrån verksamheten försökte argumentera för att initiera åtgärder för strategisk inriktning. De från professionen anförda argumenten för samverkan tillmättes ingen stor betydelse av politiska företrädare som förhöll sig avvaktande. Samverkan visade sig krävande att genomföra, bl.a. av formella orsaker då det omfattar samtidiga beslut i flera oberoende politiska församlingar, vilket gjorde utfallet osäkert. Enligt politisk logik är därmed samverkan ett riskfyllt projekt utan påvisbar intressant potential varför politiska företrädare valt att inte stödja projekten. Slutsatsen är därmed att *samverkan initierats av professionen inom verksamheten men inte bedömts som intressant i ett bredare politiskt sammanhang. Sammanfattas dessa slutsatser kan konstateras att de politiska företrädarnas formella*

beslutsrätt på ett avgörande sätt påverkar vilka strategiska ansatser som initieras eller inte initieras.

Det faktiska utfallet avgörs emellertid i huvudsak av förutsättningar och villkor inom en enskild försörjning. Företrädare för professionen och eventuella entreprenörer agerar i enlighet med sina respektive logiker. Under processens gång formar de därmed huvudmannastrategin inom de ramar som den valda strategiska ansatsen utgör. Studien indikerar emellertid att det finns ett avsevärt handlingsutrymmet inom dessa ramar. Processerna innehåller exempel på att argument från professionen och i viss utsträckning från entreprenörer vunnit gehör i enskilda frågor som resulterat i att handlingar rakt motsatta den valda ansatsen initierats. *Inom ramen för den valda ansatsen initieras således handlingar utifrån olika logiker över en längre process och det samlade utfallet av dessa utgör därmed den realiserade strategin*.

Sett över en längre process indikeras att agerande aktörer värderat och omvärderat tidigare beslut i förhållande till aktuella villkor. Denna form av anpassning kan teoretiskt benämnas strategisk inlärning (Mintzberg et al, 1998). I föreliggande studie indikeras att denna form av reflektion förekommit inom ramen för referensramens alla tre logiker. Skillnaderna mellan logikerna antyder dock olikheter i vad som ligger till grund för denna reflektion. Ett resultat av denna studie är formulerandet av hypoteser angående strategisk reflektion inom en kommunal huvudmannastrategi. Genom att reflektera inom olika arenor kommer händelseförloppet att ingå i olika tolkningssammanhang beroende på aktörslogik. Därmed påverkas inventering av problem och förordade lösningar.

10.2.3 Bidrag inom strategiteori

Studien utgör också ett bidrag till processorienterad strategiteori. Ett sådant följer av analysen av huvudmannastrategiska experiment utifrån Brown och Eisenhardts (1998) modell. Denna teori är utvecklad i snabbföränderliga miljöer och fokuserar på möjligheterna att ”tjäna tid” som en avgörande faktor för konkurrenskraft. Modellen om strategiskt experimenterande visade sig möjlig att anpassa för applikation även i en annan kontext. Inom politiskt styrda organisationer är det inte tidsdimensionen som är central utan analysen indikerar att experimenten är centrala som argument för strategiska

val. Genom väl avvägda experiment kan aktörerna etablera argument för den uppfattning de önskar företräda, både utifrån professionella och politiska föreställningar. Därmed indikeras att teorins grundläggande utgångspunkter i termer av förändring och anpassning även är tillämpliga i politiskt styrda organisationer. Istället för att betona konkurrenskraft via tidsaspekten är det istället argumentationsvärdet i förhållande till det politiska syftet som är centralt.

10.3 Förslag till fortsatt forskning

Sedan studiens empiriska arbete avslutades har det förflutit nära två år. Under denna tid har förändringar skett inom de studerade kommunerna. Störst förändring har skett i Stockholm stad som avvecklat bolaget SKAFAB och sålt all utförarkapacitet till privata intressenter. I de båda andra kommunerna har de studerade kontrakten löpt ut och nya upphandlingar genomförts. Vad gäller konkurrensansatsen vore det därmed av intresse att följa upp ytterligare en upphandling. Att följa en verksamhet över flera upphandlingar är ovanligt och utgör ett angeläget empiriskt material. Vad gäller samverkansansatsen antyder de empiriska studierna att fortsatta ansträngningar kan komma att ske för att samordna ledningen av den tekniska försörjningen över större regioner för att klara behovet av specialiserad kompetens. Därmed indikeras en fortsatt uppmärksamhet för mjuka och icke-kalkylerbara parametrar inom den tekniska försörjningen. Empiriskt är det av intresse att följa denna utveckling. Inom den kommunaltekniska sektorn förekommer även andra strategiska ansatser. Något som erhållit ett växande intresse under senare år är partnerskap mellan offentliga och privata aktörer (OPP). Innehåll och syfte i dessa samarbeten har varierat. Ett av de mest uppmärksammade fallen under senare år är Norrköping som till Sydkraft sålt en majoritetspost i det bolag som äger och driver den tekniska infrastrukturen.

Under 1990-talet har den kommunala sektorn kännetecknats av besparingar och behov av omfattande neddragningar och föreliggande studie visar att det framför allt är kostnadsdimensionen som uppmärksammats. Om den ekonomiska situationen stabiliseras eller förbättras vore det av intresse att ånyo studera förekomsten av kostnadspress och utveckling. Därigenom skulle det vara möjligt att undersöka om strategiprocessen skulle ges ett annat innehåll i en resursrik situation, t.ex. i form av ökade insatser för utveckling och förnyelse.

Teoretiskt framstår det som angeläget att ägna fortsatt uppmärksamhet åt kombinationen av strategi och politik och att fortsätta arbetet med att förstå samspelet mellan politiska, professionella och kommersiella aktörer. I denna studie presenteras också hypoteser om skillnader i strategisk reflektion inom dessa aktörslogiker vilket kan utgöra en startpunkt för fortsatt arbete. Föreliggande studie har bedrivits med den enskilda försörjningen som utgångspunkt vilket givit en tydlig organisatorisk förankring och en avgränsad kategori professionella företrädare. Intressant vore naturligtvis även att studera strategi och strategiska processer för kommunen som helhet. Vad kännetecknar förutsättningarna för strategi på denna nivå? Vilka faktorer är intressanta att beakta i en sådan analys? Var går gränsen mellan politiska ställningstaganden och andra överväganden? Hur ser samspelet ut mellan ställningstaganden inom den centrala kommunala nivån och enskilda försörjningar? Svaren på dessa och andra frågor kring strategiprocessen kan förhoppningsvis skapa en ökad förståelse för strategisk orientering inom kommuner och därmed förbättrade förutsättningar för att tillhandahålla en service som motsvarar behoven.

English Summary

The development – international and Swedish – during the last decade indicates two forthcoming major challenges in the public sector in general and in the Swedish municipal sector in particular. First, the costs for providing the municipal services need to be reduced. The municipalities are facing a budget dilemma in which the assigned mission gradually increases while allocated funds are stable or decrease. Secondly, the municipal supply is in need of innovation and development. As society changes continuously the municipal activities are required to adapt to meet the needs and demands of the citizens. The Swedish municipalities clearly need to innovate and develop supply and at the same time reduce costs. In this turbulent situation the Swedish municipalities have paid increased attention to competitive tendering during the last decade. The ambition has been to reduce costs and improve the supply by using private contractors. In order to improve the municipal production operations and promote themselves as a viable alternative to privately tendered contractors, a number of municipal engineering organisations have launched the idea of inter-municipal co-operation. By means of regional integration the municipal organisations expect to obtain advantages similar to those of the private companies. In sum, two different strategic approaches have been used to reduce costs and stimulate innovation within the municipal engineering sector. Those two approaches are competitive tenders and inter-municipal co-operation.

The aim of the research project is to improve the understanding of public sector strategy, i.e. the strategy of politically governed organisations. To be more specific, the thesis explores how responsible municipal authorities act strategically to improve a certain municipal supply. The main purpose of the thesis is, from the perspective of a specific responsible authority, i.e. municipal engineering, to describe and analyse how responsible municipal authorities' strategies emerge and develop. By combining two different theoretical traditions, general strategy theory and political science approaches for public administration, I have developed a conceptual framework that permits the use of the strategy concept in a context of political organisations. In the

study, differences between intended and realised strategies are assumed since actors are supposed to define the strategy by their actions during the process. According to the conceptual framework, it is possible to identify three types of actors within the responsible municipal authority. Each of these is characterised by a specific logic. Political actors act for political purposes, professional actors act for professional purposes and occurring private contractors act for commercial purposes. From the starting point of two different intended strategies, competitive tendering and inter-municipal co-operation, the three different types of logic are recognised to have a major impact on the emerging strategy within a specific municipal supply. By confronting the theoretical framework with the empirical data, conclusions concerning the content and application of the strategies of municipal authorities are generated.

The framework was used in empirical studies of municipalities employing either of the two strategic approaches in the context of municipal engineering supply. The study encompasses three cases in which the competitive tendering approach is used and three cases in which the inter-municipal co-operation approach is used. The empirical data was primarily collected in interviews with responsible contractor and municipality managers. In total, some 50 interviews have been carried out during the period 1993 to 1998.

The study arrives at several results. Regarding the three competitive tendering cases, the empirical material describes the process of two tenders in consecutive sequence. In accordance with previous research, the initial competitive tenders result in a notable reduction of costs in all the studied cases. As the study also contains a sequential tendering, it is indicated that a repetition of the tendering procedure may result in a repeated reduction of costs. In all the tenders, it is further noted that cost reduction is associated with the involvement of new contractors in the supply. The empirical study also indicates that the hiring of contractors has resulted in changes in the design and quality of the municipal engineering supply. It has however, not been possible to present a clear-cut statement about whether these changes imply improvement or deterioration, since the views revealed in the interviews differ significantly. Finally the study also shows that competitive tendering only to a minor extent stimulates innovation and development of the supply as most efforts have been directed towards cutting costs.

Turning to inter-municipal co-operation, the empirical material consists of three cases representing different combinations of municipal engineering supply. These cases are all characterised by unrealised ambitions, since most of the projects were never implemented. Even though an idea may initially receive a great deal of interest, the processes result only in minor operative changes. This study presents two possible explanations for this phenomenon. The first emanates from the lack of a common threat in the external environment. With no urgent problems to face, the municipalities are simply not subjected to the forces that determine implementation. This situation is problematic since co-operation requires major adjustments from all participating organisations. Another possible explanation is that co-operation efforts lack a verifiable cost reduction potential. The qualitatively described potential for supply development presented by the professionals, is simply not convincing enough to gain supporters among the municipal staff and the politicians. The study thus indicates that inter-municipal co-operation is neither a successful way of initiating cost reductions, nor of initiating innovative development.

Traditionally, strategy in political organisations has been considered a matter for hired professionals. Strategy is supposed to respond to the external demands (mainly originating from the political arena), that face an organisation. By regarding political demands as an external factor, strategy is used as a means to treat and handle the governing effort of elected politicians. This situation is regrettable in view of the arguments for democracy and political involvement put forward by political scientists. The thesis' suggested framework casts political actors and professionals in the roles of initiators of strategic approaches. The emergent and realised strategy is a matter of political and professional judgement in interplay with occurring external contractors, thus strategy does not function as a filter between political decisions and implementing executives. Furthermore, most strategy studies of public organisations assume a public production unit. When initiated strategic approaches (politicians and executives) are analytically separated ex ante, a discussion in terms of strategy becomes meaningful, no matter how the production is provided. The strategic result observed ex post, contains both the politicians and the executives as well as the internal or external producing unit.

The empirical material indicates that the competitive tendering strategic approach is primarily initiated by political actors for political reasons and

the driving forces are primarily external to the specific supply. Consequently, the reasons for putting activities like park maintenance and outdoor environment maintenance on competitive tendering originate from general conditions in the municipality, not from specific conditions in the park activities. Once they have agreed, politicians initiate strategic action through formal decisions with or without the consent of the executives. The co-operation approach is mainly initiated by professionals identifying development potential in the specific conditions of the supply. Therefore the professionals never catch the attention of the political arena which primarily focuses on budgets and cost reductions. As co-operation can be regarded as a formally complicated process requiring extensive political support, it appears difficult to succeed in implementing change through this strategy.

Strategy supposedly emerges as the result of actions initiated by the three types of actors earlier mentioned. Outcomes vary depending on the actor who's rationality dominates each specific situation. Each actor will continuously evaluate the present conditions in each situation and reflect on what actions to initiate. In this study it is suggested that this type of strategic reflection occurs in the logic of all three types of actors. However, as each actor's logic operates for different purposes (political, professional or commercial) the reflection will take place under different conditions. An important contribution of the study is therefore the three hypotheses presented. Depending on the type of actor, strategic reflection will appear in different arenas. Which problems and solutions appear urgent and interesting will depend on which actor's perspective we chose to take our starting point in.

Referenser

Ackroyd, S., Hughes, J., & Soothill, K. (1989). Public sector services and their management. *Journal of Management Studies*, Vol. 26, (6) November, pp. 603–619.

Afuah, A. (1998). *Innovation management. Strategies, Implementation and profits*. Oxford: Oxford University Press.

Amnå, E., Delshammar, T., Persson, G., & Svensson, H. (1997). *Lokalt ansvar för kommunal teknik – några implikationer av försök med privat och civilt ansvar.* Teknikprogrammets rapportserie nr. 85. Lunds universitet: Institutet för ekonomisk forskning.

Andrews, K. (1971). *The Concept of Corporate Strategy*. Illinois: Dow Jones-Irwin.

AlvessonM., & Sköldberg, K. (1994). *Tolkning och reflektion: Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.

Ammons, D.N., & Hill, D.J. (1995). The viability of public-private competition as a long-term service delivery strategy. *Public productivity & management review*, Vol. 19, (1) September 1995, pp12–24.

Ansoff, I. (1965). Corporate strategy. Business Policy for Growth and Expansion, New York: McGraw-Hill.

Armstrong, A. (1998). A comparative anaysis: New Public Management. The Way Ahead? *Australian Journal of Public administration*, Vol. 57 (2), June, pp 12–25.

Barnard, C. (1938/1968). *The functions of the executive*. Mass: Harvard University Press.

Barney, J. (1986). Types of Competition and the Theory of Strategy: Toward an Integrative Framework. *Academy of Management Review*, Vol. 11, (4), pp 791–800.

Barney, J. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, Vol. 17, No 1, pp. 99–120.

Baron, D. (1995). Integrated strategy: Market and non-market components. *California Management Review*, Vol. 37, (2) Winter, pp 47–65.

Beck Jörgensen, T. (1981). *Når staten skal spare. En studie i politiske og administrative problemer med at fordele besparelser.* Köpenhamn: Nytt fra Samfundsvidenskaperne.

Beckman, S. (1990). Professionalization: borderline authority and autonomy in work. In M. Burrage & R. Thorstendahl (Ed.). *Professions in theory and history. Rethinking the study of the professions.* (pp. 115–138). London: Sage.

Bendel, T., Boulter, L., & Kelly, J. (1994). *Implementing quality in the public sector.* London: Pitman Publishing.

Ben-Elia, N. (1996). *Strategic Changes and Organizational Reorientations in Local Government*. London: MacMillan.

Bengtsson, L. (1993). *Intern diversifiering som strategisk process*. Lund: Lund University Press.

Bengtsson, M. (1994). *Konkurrensklimat och konkurrensdynamik. En studie av interaktion mellan konkurrenter.* Umeå: Studier i företagsekonomi.

Berg, H., Boman, H., & Jensevik, H. (1998). *Styr din kommun – eller hoppa av*. Stockholm: SNS.

Berg, P-O., & Jonsson, C. (1991). *Strategisk ledning på politiska marknader. Opinionsbildning och intern förankring i förvaltningar och folkrörelseorganisationer.* Lund: Studentlitteratur.

Bergman, S.-E. (1995). *Nya grepp i strukturfrågan*. Stockholm: Landstingsförbundet.

Berman, E.M. (1998). *Productivity in public and non-profit organizations*. London: SAGE.

Bertilsson, M. (1990). The welfare state, the professions and citizens. In R. Thorstendahl & M. Burrage (Ed.). *The formation of professions. Knowledge, State and Strategy.* (pp. 114–133). London: Sage.

Bingham, C.F. (1993). Public management: Past, present and future. Ingår i *Improving public policy analysis: Study material for top executives*. New York: United Nations publication.

Bishop, M., Kay, J., & Mayer, M. (eds.). (1995). *The regulatory challenge*. Oxford: Oxford University Press.

Blomqvist, C. (1996). *I Marknadens namn: Mångtydiga reformer i svenska kommuner*. Stockholm: Nerenius och Santerus.

Boyne, G.A. (1998). Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U.S Local Government. *Public Administration Review*, Vol. 58, (6), November/December, pp 474–484.

Boyne, G.A. (Ed.). (1999). *Managing local services: from CCT to Best value*. London: Frank Cass.

Bozeman, B. (1987). *All Organizations Are Public. Bridging Public and Private Organizational Theories.* San Francisco: Jossey-Bass.

Bozeman, B., & Straussman, J. (1990) *All Public management Strategies. Guidelines for Managerial Effectiveness.* San Francisco: Jossey-Bass.

Brante, T. (1990). Professional types as a strategy analysis. In M. Burrage & R. Thorstendahl (Ed.). *Professions in theory and history. Rethinking the study of the professions.* (pp. 75–93). London: Sage.

Brorström, B., Haglund, A., & Solli, R. (1999). *Förvaltningsekonomi*. Lund: Studentlitteratur.

Brown, S., & Eisenhardt, K. (1998). *Competing on the edge. Strategy as a structured chaos.* Boston, Mass: Harvard Business School Press.

Browning, L., Beyer, J. & Shetler, J. (1995). Building cooperation in a competitvie industry: SEMATECH and the semiconductor industry. *Academy of Management Journal*, Vol. 38 (1), pp.113–151.

Bryntse, K. (2000). *Kontraktsstyrning i teori och praktik*. Lund: Lund University Press.

Bryson, J.M. (1995). *Strategic planning for public and non-profit organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Bryson, J.M. (Ed.). (1999). *Strategic magangement in public and voluntary services: a reader.* Amsterdam: Pergamon.

Brunsson, N. (1998). Politisering och företagisering. I G. Arvidsson & R. Lind (Red.). *Ledning av företag och förvaltningar: förutsättningar, former förnyelse*. (andra rev. uppl.). (pp. 253–275). Stockholm: SNS.

Brunsson, N., & Hägg, I. (Red.). (1992). *Marknadens makt.* Stockholm: SNS.

Brunsson, N., & Olsen, J.P. (1990). *Makten att reformera.* Stockholm: Carlssons.

Brunsson, N., & Rombach, B. (1982). *Går det att spara? Kommunal budgetering under stagnation.* Lund: Doxa.

Bunning, C.R. (1992). Effective strategic planning in the public sector: Some learnings. *International Journal of Public Sector Management* Vol 5, No, 4, pp. 33–39,

Burke, T., Genn-Bash, A., & Haines, B. (1991). *Competition in theory and practice*. London: Routledge.

Burkhart, P., & Reuss, S. (1993). *Successful strategic planning: A guide for nonprofit agencies and organizations*. United Kingdom: Sage Publications.

Capron, L. (1999). The Long-Term Performance of Horizontal Acquisitions. *Strategic Management Journal*, Vol. *20*, (11), pp. 987–1018.

Chakravarthy, B., & Doz, Y. (1992). Strategy process reasearch: Focusing on corporate self-renewal. *Strategic Management Journal*, 13, pp. 5–14.

Chandler, A. (1962/1990). *Strategy and structure*. Cambridge, Mass: MIT Press,

Collin, S.-O. & Hansson, L. (Red.). (1993). *Kommuner och landsting i förändring*. Lund: Studentlitteratur.

Cox, A. (Ed.). (1996). *Innovations in procurement mangement*. Boston: Earlsgate press.

D'Aveni, R. (1995). *Hyperkonkurrens. Sju nya ess – strategiska principer för dynamisk marknadsmiljö*. Lund: Studentlitteratur.

Donnahue, J. (1992). Den svåra konsten att privatisera. Stockholm: SNS..

Ds, 1992:121. *Anbudskonkurrens vid offentlig produktion – ett lagförslag.* Stockholm: Näringsdepartementet.

Eisenhardt, K. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, Vol. 14, (4), pp 532–550.

Eneroth, K. (1997). *Strategi och kompetensdynamik – en studie av Axis Communications.* Lund: Lund University Press.

Erlingsdottir, G. (1999). *Förförande idéer – kvalitetssäkring i sjukvården*. Lund: Ekonomihögskolan Företagsekonomiska institutionen.

Finansdepartementet. (1995). *Sjukvårdssamverkan mellan landsting*. Stockholm: Ds 1995:26.

Flynn, N., & Strehl, F. (ed.). (1996). *Public sector management in Europe*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

Fredriksson, G., Lannblad, B., Larsson, B., & Mattsson, Å. (1993). *Va på entreprenad*. VA-FORSK, rapport 1993:11. Stockholm: Svensk Byggtjänst.

Fredriksson, G., Lannblad, B., Larsson, B., & Mattsson, Å. (1996). *Va sett på nytt sett. Driftentreprenader i några kommuner.* VA-FORSK, rapport 1996:04. Stockholm: Svensk Byggtjänst.

Fölster, S. (1990). *Den offentliga sektorn.* Bilaga 26 till Långtidsutredningen 1990 (LU 90). Stockholm: Allmänna förlaget.

Fölster, S. (1993). *Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering.* Stockholm: Industrins utredningsinstitut.

Fölster, S. (1998). *Kommuner kan! Kanske? – om kommunal välfärd i framtiden*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) rapport nr 1998:15. Stockholm: Finansdepartementet.

Golembiewski, R. (1987). Public sector management today: Advanced differentiation and early institutionalization. *Journal of Management*, Vol. 13, No 2, pp. 323–338.

Granberg, G. (1998). *Vägar mot ökad konkurrens och marknadsstyrning i offentlig sektor*. Stockholms universitet: Företagsekonomiska institutionen.

Hague, R., & Harrop, M. (1982/1987). *Comparative politics and government: an introduction*. (2nd ed.). London: MacMillan.

Halachmi, A., & Boukaert, G. (ed.). (1995a). *The Enduring Challenges in Public Management. Surviving and and Excelling in a Changing World.* San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Halachmi, A., & Boukaert, G., (ed.). (1995b). *Public productivity through quality and strategic management*. Netherlands: IOS Press.

Hansson, L. (1999). *Kärva tider. Besparingsstrategier inom kommunalteknisk verksamhet 1985–1995.* Stockholm: Kommentus.

Hansson, L., & Blomqvist, C. (1993). Kommunen; från ekonomisk förening till ifrågasatt välfärdsproducent. Ingår i S.-O. Collin & L. Hansson (Red.). *Kommuner och landsting i förändring*. (pp. 13–33). Lund: Studentlitteratur.

Hansson, L., Isacsson, U., Mattisson, O., & Nilsson-Hellström, M. (1994). *Regional samverkan – några erfarenheter från TENK*. Teknikprogrammets rapportserie nr. 47. Lunds universitet: Institutet för ekonomisk forskning.

Hansson, L., & Lind, J.-I. (1999). *Marknadsorientering i kommuner och landsting – erfarenheter och lärdomar från pionjärernas kamp.* Stockholm: Nerenius & Santerus.

Hansson, L., & Mattisson, O. (1995). *Regional va-samverkan: Potenial och principer*. VA-FORSK, rapport 1995:06. Stockholm: Svensk Byggtjänst.

Hansson, L., & Mattisson, O. (1997a). *Hårda marknader: En bild aktuell bild av marknadsutnyttjandet inom kommunalteknisk verksamhet.* Stockholm: Kommentus.

Hansson, L., & Mattisson, O. (1997b). *Kommunalteknisk samverkan mellan Falun och Borlänge.* Opublicerad rapport. Lunds universitet: Institutet för Ekonomisk Forskning.

Hansson, L., Mattisson, O., Nilsson-Hellström, M., & Tagesson, T. (1998). *Besparingsstrategier inom gatu- och parkområdena en survejstudie omfattande 1985–1995.* Teknikprogrammets rapportserie nr. 89. Lunds universitet: Institutet för ekonomisk forskning.

Hansson, L. & Nilsson-Hellström, M. (1996). *Kommunalteknisk verksamhet i det framtida samhället.* Teknikprogrammets rapportserie nr. 64. Lunds universitet: Institutet för ekonomisk forskning.

Hayes, R. (1993). *Strategic management for academic libraries.* Westport: Greenwood Press.

Hendersson, K. (1995). Reinventing comparative public sector administration: Indigenous models of study and application. *International Journal of Public Sector Management* Vol 8, No, 4, pp. 17–25.

Henriksson, K. (1999). *The collective dynamics of organizational learning. On Plurality and Multi-Social Structuring.* Lund: Lund University Press.

Heymann, P. B. (1987). *The politics of public management.* New Haven: Yale University Press.

Hood, C. (1996). Beyond ”progressivism”: A new global paradigm in public management? *International Journal of Public Administration*, Vol. 19 (2), pp 151–177.

Håkansson, H., & Snehota, I. (1995). *Developing relationships in business networks.* London: International Thomson Business Press.

Institutet för Kommunal Ekonomi (IKE). (1996). *Utvärdering av Stockholms stads konkurrensprogram – en sammanfattning*. Särtryck ur Kommunal Ekonomi Nr 6/95 och Nr 1/96. Stockholm: IKE.

Ioannidis, D. (1998). *I nationens tjänst: Strategisk handling i politisk miljö*. Stockholm: EFI, Handelshögskolan.

Jacobsson, B. (Red.). (1994). *Organisationsexperiment i kommuner och landsting.* Stockholm: Nerenius och Santerus förlag.

Johansson, J. (1999). *Regionreform på försök – första stegen mot en ny regional samhällsorganisation.* SOU, 1999:103. Stockholm: Rapport till den parlamentariska regionkommittén (PARK).

Jonsson, E. (1993). *Konkurrens inom sjukvården. Vad säger forskningen om effekterna?* Stockholm: Spri i samarbete med Institutet för kommunal ekonomi.

Jonsson, E. (1996). *Konkurrensutsättning och kvalitet – en studie av Stockholm stads äldreomsorg.* Stockholm: Institutet för kommunal ekonomi.

Joyce, P. (2000). *Strategy in the public sector.* West Sussex: Wiley.

Karlsson, A. (1991). *Om Strategi och legitimitet*. Lund: Lund University Press.

Klausen, K.,K. & Ståhlberg, K. (1998). *New Public management i Norden*. Odense: Universitetsförlaget.

Kleppestø, S. (1993). *Kultur och Identitet.* Stockholm: Nerenius & Santerus.

Kommunaktuellt (2000) nr 16, s 16–19.

Koteen, J. (1989). *Strategic management in public and non-profit organizations*. Westport: Praeger.

Koteen, J. (1997). *Strategic management in public and non-profit organizations: Managing in an era of limits* (2nd rev. ed.). Westport: Praeger.

Kuhn, T.S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions.* Chicago: The University of Chicago.

Larsson, R. (1990). *Coordination of Action in Mergers and Acquisitions. Interpretive and Systems Approaches towards Synergy*. Lund: Lund University Press.

Lewin, L. (1984/1992). *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år* (4:e rev. uppl.). Stockholm: Norstedts.

Lewin, L. (1996). Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen. Stockholm: Norstedts.

Lerner, A.W., & Wanant, J. (1992). *Public administration: A realistic reinterpretation of contemporary public management*. New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Lind, J.-I., & Hellström, C. (1996). *Organisatorisk inlärning – nya perspektiv på omprövning i svensk samhällsservice.* Malmö: Liber-Hermods.

Lindblom, C. (1959/1988). *Democracy and Market System*. Oslo: Norweigan university Press.

Lindensjö, B. (1999). Ingår i SOU, 1999:77. *Demokrati och medborgarskap*. Stockholm: Forskarvolym II. Demokratiutredningen, SOU, 2000:1.

Lindqvist, L., & Cederholm, L. (1994). Styrförutsättningar och kontraktsmöjligheter. I B. Jacobsson (Red.), *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius och Santerus.

Lundquist, L. (1991). *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Nordstedts.

Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, L. (1993). *Det vetenskapliga studiet av politik.* Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, L. (1994). *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys: Problem, trender och program*. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare: Ämbetsmannen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.

Mattsson, S. (1998). *Från stat till marknad – effekter på nätverksrelationer vid en bolagiseringsreform*. Stockholm: EFI.

Mattisson, O. (1995). *Beställarstrategier: Konkurrensutsatt upphandling inom kommunaltekniken*. Stockholm: Kommentus.

McKevitt, D., & Lawton, A. (1994). *Public sector management. Theory, critique & practice.* London: Sage.

Miles, R.E., & Snow, C.G. (1978). *Organizational strategy, Structure and Process*. New York: McGraw-Hill.

Mintzberg, H. (1978). Patterns in strategy formation. *Management Science*, Vol. 24, No. 9, pp 934–948.

Mintzberg, H. (1987). Crafting strategy. *Harward Business Review*. (July–August). pp 66–75.

Mintzberg, H. (1994). *The Rice and Fall of Strategic Planning.* UK: Prentice Hall.

Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1998). *Strategy Safari. A guided tour through the wilds of strategic management*. New York: The Free Press.

Montin, S. (1993). *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting*. SOU, 1993:73. Stockholm: Civildepartementet.

Naschold, F. (1996). *New Frontiers in Public Sector Management*. Berlin: Walter de Gruyter.

Nationalencyklopedin. (1997). Höganäs: Bra böcker.

Norman, R. (1975). *Skapande företagsledning.* Lund: Aldus.

North, D. (1993). *Institutionerna, tillväxten och välståndet*. Stockholm: SNS.

Nutt, P.C. (1995). Transforming Public Organizations with Strategic Leadership. Ingår i A. Halachmi & G. Boukaert (ed.). (1995). *Public productivity through quality and strategic management*. Netherlands: IOS Press.

Nutt, P.C., & Backoff, R.W. (1992). *Strategic management of public and third sector organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Nutt, P.C., & Backoff, R.W. (1993). Organizational Publicness and its implications for strategic management. *Journal of Public Administration Research and Theory,* Vol 3, No, 2, pp. 209–231.

Nutt, P.C., & Backoff, R.W. (1995). Strategy for Public and Third-sector Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory,* Vol 5, No, 2, pp. 189–211.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992/1993). *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.* USA: Penguin Books.

Oster, S. (1995). *Strategic management for Nonprofit Organizations: Theory and cases*, Oxford: Oxford University Press.

Ouchi, W. (1980). Markets, Bureaucracies and Clans. *Administrative Science Quarterly*, Vol, 25, pp.129–141.

Patton, M.Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods* (2nd rev. ed.). London: Sage.

Perry, J., & Rainey, H. (1988). The Public-Private Distincition in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. *Academy of Management Review*, Vol. 13, (2), pp 182–201.

Pettigrew, A. (1985). *The awakening giant: Continuity an change in Imperial Chemical Industries*. Oxford: Basil Blackwell.

Pettigrew, A. (1987). Context and action in the transformation of the firm. *Journal of management Studies*, Vol. 24, (6) November, pp. 649–670.

Pettigrew, A. (1992). The character and significance of strategy process research. *Strategic Management Journal*, Vol. 13, pp. 5–16.

Pettigrew, A., Ferlie, E., & McKee, L. (1992). Shaping strategic change. London: SAGE.

Pfeffer, J., & Salancik, G. (1978). *The external control of organizations: A resource Dependence Perspective.* New York: Harper & Row.

Plender, J. (1997). *A stake in the future. The stakeholding solution*. London: Nicholas Brealy Publishing.

Popper, K.R. (1974). *The logic of scientific discovery*. London: Hutchinson.

Porter, M. E. (1980). *Competetive strategy*. New York: Free Press.

Porter, M.E. (1987). From competitive advantage to corporate strategy. *Harvard Business Review.* (May–June), pp 43–59.

Porter, M. E. (1990). The c*ompetetive advantage of nations*. London: MacMillan Press.

Porter, M.E. (1991). Towards a dynamic theory of strategy. *Strategic Management Journal*, Vol. *12*, pp. 95–117.

Prahalad, C.K. & Hamel, G. (1990). The core competence of the corporation. *Harward Business Review*, Vol. 68, (3), pp.79–91.

Premfors, R. (1989). *Policyanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Pullen, W. (1993). Strategic shocks: Managing discontinous change. *International Journal of Public Sector Management* Vol 6, No, 1, pp. 33–39.

Pyddoke, R. (1991). Kostnadsbesparingar av anbudskonkurrens i offentlig sektor. I Expertrapport nr 7 till Produktivitetsdelegationen. *Konkurrens, regleringar och produktivitet.* (pp. 183–232). Stockholm: Allmänna förlaget.

Quinn J.B. (1980). *Strategies for change. Logical inkrementalism*. Homewood IL: Richard D. Irwin.

Quinn J.B., & Hilmer, F. (1994). Strategic Outsourcing. *Sloan Management Review*, Summer, pp.43–55.

Rainey, H. (1989). Public management: Recent Research on the Political Context and Managerial Roles, Structures and Behaviors. *Journal of Management*, Vol. 15, No 2, pp. 229–250.

Rhoades, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Ring, P.S., & Perry, J.L. (1985). Strategic management in public and private organizations: Implications of distinctive contexts and constraints. *Academy of Management Review,* Vol 10, No. 2, pp. 276–286.

Ring, P.S., & van de Ven, A. (1994). Developmental processes pf cooperative interorganizational relationships, *Academy of Management Review*, Vol. 19 (1), pp. 90–118.

Ringqvist, M. (1996). *Om den offentliga sektorn. Vad den ger och vad den tar*. Stockholm: Fritzes.

Rombach, B. (1997). *Den marknadslika kommunen – en effektstudie*. Stockholm: Nerenius och Santerus.

Rothstein, B. (red.). (1991). *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem.* Stockholm: SNS förlag.

Rothstein, B. (1994). *Vad staten bör göra: Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS förlag.

Rumelt, R., Schendel, D., & Teece, D. (1994). *Fundamental Issues in Strategy*. Mass: Harvard Business School Press.

Ryan, B., Scapens, R., & Theobald, M. (1992). *Research Method and Methodology in Finance and Accounting*. London: Academic Press.

Samuelsson, L.A. (1990). *Models of accounting information systems.* Lund: Studentlitteratur.

Sannerstedt, A. (1991) Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken. I B. Rothstein, B. (red.). *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem. (*pp 15–45). Stockholm: SNS förlag.

Savas, E. (1977). An empirical Study of Competition in Municipal Service Delivery. *Public Administration Review*, 37:717–724.

Savas, E. (1982). *Privatizing the public sector. How to shrink Government*. New Jersy: Chatham.

Schmidt, S. (1986). *Pionjärer, efterföljare och avvaktare.* Lund Political Studies Vol. 53. Lund: Studentlitteratur.

Scott, W.R. (1995). *Institutions and organizations*. Foundations for organizational science. Califormia: Sage.

Schotter, A. (1997). *Microeconomics – A modern approach* (2nd ed.). New York: Addison Wesley.

SFS (1991:900). Kommunallag.

SFS (1992:1528). Lagen om offentlig upphandling.

Smith, K., Carrol, S., & Ashford, S. (1995). Intra- and interorganizational cooperation: Toward a research agenda. *Academy of Management Journal*, Vol. 38 (1), pp.7–23.

Solli, R. (1991). *Ekonomi för dem som gör något: En studie av användning och utformning av ekonomiinformation för lokala enheter.* Lund: Studentlitteratur.

SOU, 1993:90. *Lokal demokrati i utveckling.* Stockholm: Slutbetänkande av lokaldemokratikommittén.

SOU, 1995:27. *Regional framtid.* Stockholm: Slutbetänkande av regionberedningen.

SOU, 1996:169. *Förnyelse av kommuner och landsting.* Stockholm: Slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén.

SOU, 1996:169. *Förnyelse av kommuner och landsting.* Stockholm: Bilaga V till Kommunala förnyelsekommittén.

SOU, 1999:77. *Demokrati och medborgarskap*. Stockholm: Forskarvolym II. Demokratiutredningen.

SOU, 2000:1. *En uthållig demokrati!* Stockholm: Demokratiutredningen.

Statens pris och konkurrensverk (SPK). (1991). *Sophämtning i kommunal och privat regi*. Rapport 1991:6. Stockholm.

Statskontoret. (1994). *Erfarenheter av huvudmannaskapsförändringar.* Regeringsuppdrag, 1994:24. Stockholm: Gotab

Stevens, B. (1978). Scale, market structure and the cost of refuse collection. *The Review of economics and statistics*, 60:438–448.

Stewart, J., & Ranson, S. (1994). Management in the public domain. In D. McKevitt & A. Lawton (ed.). *Public sector management. Theory, critique & practice.* (pp 54–70). London: Sage.

Stiglitz, Joseph. E. (1986/1988). *Economics of the public sector* (2nd ed.). New York: Norton & Company.

Ström, L.-I. (1999). *Den kommunala revolutionen. Svenska kommuners förändring under två decennier.* Göteborg: SIR.

Sundell, K. (1995). *Barnen i förskolan. Hur påverkar resurser och pedagogik barn i kommunala förskolor?* FoU-rapport 1995:7. Stockholm: Stockholms Socialtjänst.

Sundell, K., & Ståhle, Y. (1996). *På vinst och förlust? Hur fungerar vinstdrivna förskolor?* FoU-rapport 1996:5. Stockholm: Stockholms Socialtjänst.

Sveningsson, S. (1999). *Strategisk förändring, makt och kunskap. Om disciplinering och motstånd i tidningsföretag.* Lund: Lund University Press.

Svensson, M., & Rosén, P. (1996). *Äldreomsorg på entreprenad – En fältstudie. I: Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen*. SoS-rapport 1996:8. Stockholm: Socialstyrelsen.

Tagesson, T. (1999). *Avgifter och kostnader inom kommunal va-verksamhet*. Lund: Lund Institutet of Economic Research.

Thordarson, B. (1994). *Privatisering av kommunal verksamhet. De teoretiska argumenten vid val av kommunernas verksamhetsform*. Lund: KEFU-Skånes skriftserie 1994:2.

Tirole, J. (1988). *The Theory of Industrial Organization.* London: MIT Press.

Utterback, J.M. (1994). *Mastering the dynamics of innovation. How Companies Can Seize the Opportunities in the Face of Technological Change*. Boston, Mass: Harvard Business School Press.

Vedung, E. (1991). *Utvärdering i politik och förvaltning.* Studentlitteratur, Lund

Vickers, J., & Yarrow, G. (1988). *Privatisation: An economic analysis*. Cambridge, Mass: MIT Press.

Warnling-Nerep, W. (1995). *Kommunernas lag och domstolstrots*. Stockholm: Juristförlaget.

Walsh, K. (1995). *Public services and market Mechanisms – Competition, Contracting and the New Public Management*. New York: St. Martin's Press.

Wegener, A. (1997a). *Competition in local government: Innovative local governments in international perspective*. Paper presenterat på Annual conference of the American society of public administration (ASPA), Philadelphia, USA.

Wegener, A. (1997b). *Evaluating competitive tenderd contracts: A comparative perspective on lacal government practices*. Paper presenterat på Annual conference of the European Evaluation society (EES), Stockholm, Sverige.

Wiberg, S. (1987). *På jakt efter en roll. Tjänstemäns bilder av planering och politik*. Lund: Doxa

Wildavsky, A. (1988). *The new politics of the budgetary process*. London: Scott, Foresman and Company.

Wilson, J. (ed.). (1995). *Managing public services: Dealing with dogma*, London: Tudor business publishing.

Winroth, K. (1999). *När management kom till advokatbyrån. Om professioner, identitet och organisering*. Göteborg: BAS.

Yin, R.K. (1994). *Case study research. Design and methods.* (2nd ed.). London: Sage.

Zajac, E. & Olsen, C. (1993). From transaction costs to transactional value analysis: implications for the study of interorganizational strategies, *Journal of Management Studies*, Vol, 30 (1), pp. 131.145.

Ziggi, A., & McEwan, N. (1992). Making local authority managers more businesslike. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 5, No 1, pp. 39–44.

Lund Studies in Economics and Management

Editor Allan T Malm

57. Ola Mattisson, 2000, Kommunala huvudmannastrategier för kostnadspress och utveckling – en studie av kommunal teknik, 311s.
56. Karin Bryntse, 2000, Kontraktsstyrning i teori och praktik, 317 s.
55. Thomas Kalling, 1999, Gaining Competitive Advantage through Information Technology. A Resource-Based Approach to the Creation and Employment of Strategic IT Resources, 336 s,
54. Matts Kärreman, 1999, Styrelseledamöters mandat – ansats till en teori om styrelsearbete i börsnoterade företag,
53. Katarina Svensson Kling, 1999, Credit Intelligence in Banks – Managing Credit Relationships with Small Firms, 263 s,
52. Henrik Kristensen, 1999, En studie av prisförhandlingar vid företagsförvärv. 272 s.
51. Anders H. Adrem, 1999, Essays on Disclosure Practices in Sweden – Causes and Effects. 212 s.
50. Fredrik Ljungdahl, 1999, Utveckling av miljöredovisning i svenska börsbolag – praxis, begrepp, orsaker. 260 s.
49. Kristina Henriksson, 1999, The Collective Dynamics of Organizational Learning. On Plurality and Multi-Social Structuring. 256 s.
48. Stefan Sveningsson, 1999, Strategisk förändring, makt och kunskap. Om disciplinering och motstånd i tidningsföretag. 230 s.
47. Sten-Åke Carleheden, 1999, Telemonopolens strategier. En studie av telekommunikationsmonopolens strategiska beteende. 475 s.
46. Anette Risberg, 1999, Ambiguities Thereafter. An interpretive approach to acquisitions. 260 s.
45. Hans Wessblad, 1999, Omständigheter på ett kärnkraftverk. Organisering av risk och institutionalisering av säkerhet. 269 s.
44. Alexander Styhre, 1998, The Pleasure of Management Ideas. The discursive formation of Kaizen. 282 s.
43. Ulla Johansson, 1998, Om ansvar. Ansvarsföreställningar och deras betydelse för den organisatoriska verkligheten. 360 s.
42. Sven-Arne Nilsson, 1998, Redovisning av Goodwill – Utveckling av metoder i Storbritannien, Tyskland och USA. 254 s.
41. Johan Ekström, 1998, Foreign Direct Investment by Large Swedish Firms – The Role of Economic Integration and Exchange Rates. 254 s.
40. Stefan Yard, 1997, Beräkningar av kapitalkostnader – samlade effekter i bestånd särskilt vid byte av metod och avskrivningstid. 222 s.
39. Fredrik Link, 1997, Diffusion Dynamics and the Pricing of Innovations. 200 s.

38. Frans Melin, 1997, Varumärket som strategiskt konkurrensmedel. Om konsten att bygga upp starka varumärken. 310 s.
37. Kristina Eneroth, 1997, Strategi och kompetensdynamik – en studie av Axis Communications. 277 s.
36. Ulf Ramberg, 1997, Utformning och användning av kommunala verksamhetsmått. 336 s.
35. Sven-Olof Collin, 1997, Ägande och effektivitet. Wallenberggruppens och Svenska Handelsbanksgruppens struktur, funktion och effektivitet. 200 s.
34. Mats Urde, 1997. Märkesorientering och märkeskompetens – Utveckling av varumärken som strategiska resurser och skydd mot varumärkesdegeneration. 352 s.
33. Ola Alexanderson & Per Trossmark, 1997. Konstruktion av förnyelse i organisationer. 334 s.
32. Kristina Genell, 1997, Transforming management education: A Polish mixture. 314 s.
31. Kjell Mårtensson, 1997, Företagets agerande i förhållande till naturbelastningen. Hur företaget möter myndigheternas miljökrav. 310 s.
30. Erling Green, 1997, Kreditbedömning och intuition – Ett tolkningsförslag. 206 s.
29. Leif Holmberg, 1997, Health-care Processes. A Study of Medical Problem-solving in the Swedish Health-care Organisation. 228 s.
28. Samuel K. Buame, 1996, Entrepreneurship: A Contextual Perspective. Discources and Praxis of Entrepreneurial Activities within the Institutional Context of Ghana. 256 s.
27. Hervé Corvellec, 1996, Stories of Achievement. Narrative Features of Organizational Performance. 245 s.
26. Kjell Tryggestad, 1995, Teknologistrategier og postModerne Kapitalisme. Introduksjon av computerbasert produksjonsteknik. 432 s.
25. Christer Jonsson, 1995, Ledning i folkrörelseorganisationer – den interaktiva ledningslogiken. 210 s.
24. Lisbeth Svengren, 1995, Industriell design som strategisk resurs. En studie av designprocessens metoder och synsätt som del i företags strategiska utveckling. 312 s.
23. Jon Aarum Andersen, 1994, Ledelse og effektivitet. Teori og prøving, 354 s.
22. Sing Keow Hoon-Halbauer, 1994, Management of Sino-Foreign Joint Ventures, 405 s.
21. Rikard Larsson, Lars Bengtsson, Kristina Eneroth & Allan T. Malm (eds), 1993, Research in Strategic Change. 245 s.
20. Kristina Artsberg, Anne Loft & Stefan Yard (eds) 1993, Accounting Research in Lund, 248 s.
19. Gert Paulsson, 1993, Accounting Systems in Transition – A case study in the Swedish health care organization. 221 s.
18. Lars Bengtsson, 1993, Intern diversifiering som strategisk process. 292 s.

17. Kristina Artsberg, 1992, Normbildning och redovisningsförändring. Värderingar vid val av mätprinciper inom svensk redovisning. 252 s.
16. Ulf Elg & Ulf Johansson, 1992, Samspelet mellan struktur och agerande i dagligvarukedjan. En analys ur ett interorganisatoriskt nätverksperspektiv. 308 s.
15. Claes Svensson, 1992, Strategi i federativa organisationer – teori och fallstudier. 220 s.
14. Lars Edgren, 1991, Service management inom svensk hälso- och sjukvård – affärsutveckling och kundorganisation. 258 s.
13. Agneta Karlsson, 1991, Om strategi och legitimitet. En studie av legitimitetsproblematiken i förbindelse med strategisk förändring i organisationer. 345 s.
12. Anders Hytter, 1991, Den idémässiga dimensionen – decentralisering som struktur och idéförändring. 256 s.
11. Anders Anell, 1991, Från central planering till lokalt ansvar. Budgeteringens roll i landstingskommunal sjukvård. 246 s.
10. Rikard Larsson, 1990, Coordination of Action in Mergers and Acquisitions. Interpretive and Systems Approaches towards Synergy. 337 s.
9. Sven-Olof Collin, 1990, Aktiebolagets kontroll. Ett transaktionskostnadsteoretiskt inlägg i debatten om ägande och kontroll av aktiebolag och storföretag. 344 s.
8. John Ogbor, 1990, Organizational Change within a Cultural Context. The Interpretation of Cross-Culturally Transferred Organizational Practices. 402 s.
7. Rikard Larsson, 1989, Organizational Integration of Mergers and Acquisitions: A Case Survey of Realization of Synergy Potentials. 168 s.
6. Bertil Hultén, 1989, Från distributionskanaler till orkestrerade nätverk. En studie om fabrikanters kanalval och samarbete med återförsäljare i svensk byggmaterialindustri. 240 s. Bilaga 240 s.
5. Olof Arwidi, 1989, Omräkning av utländska dotterföretags redovisning. Metodproblem och konsekvenser för svenska koncerner. 140 s.
4. Bengt Igelström, 1988, Resursskapande processer vid företagande i kris. 245 s.
3. Karin Jonnergård, 1988, Federativa processer och administrativ utveckling. En studie av federativa kooperativa organisationer. 359 s.
2. Lennart Jörberg, 1988, Svenska företagare under industrialismens genombrott 1870–1885. 169 s.
1. Stefan Yard, 1987, Kalkyllogik och kalkylkrav — samband mellan teori och praktik vid kravställandet på investeringar i företag. 368 s.