

OM OFFENTLIG SEKTOR

Att göra eller köpa?

Om outsourcing av statlig kärnverksamhet



STATSKONTORET

Innehåll

Sammanfattning	5
Studiens bakgrund och genomförande	11
Varför denna studie?	11
Studier som anknyter till vår analys	12
Precisering av våra centrala begrepp	15
Hur vi har genomfört vår studie	18
Kvalitetssäkring m.m.	21
Studiens disposition	21
Om outsourcing i staten	23
Outsourcing – en historisk tillbakablick	23
Hur regleras outsourcingen?	28
Vad säger forskningen om outsourcing?	33
Outsourcing i praktiken	45
Outsourcing i staten – några utgångspunkter	45
Olika behov i olika verksamheter	48
Några gemensamma utvecklingstendenser	63
Vad outsourcing av kärnverksamhet får för konsekvenser – en analys	65
Valet att outsource	65
Myndigheternas outsourcing av kärnverksamhet – en analys	69
Slutsatser och frågor att ta ställning till	95
Fråga nr 1: Vad ska outsourceas och varför?	96
Fråga nr 2: Finns det risk för att andra värden äventyras?	97
Fråga nr 3: Vad innebär outsourcing för myndigheten internt?	98
Fråga nr 4: Vilka krav ställer outsourcing på styrningen?	99
Fråga nr 5: Hur säkerställs den egna kompetensen vid outsourcing?	100
Outsourcing och förvaltningspolitik: Fler studier behövs	100
Referenser	103
Summary	111

Sammanfattning

Outsourcing av offentlig verksamhet omsätter i dag mycket stora summor. Konkurrensverket beräknar att de offentliga inköpen 2012 uppgick till ca 600 miljarder kronor, varav en del utgörs av outsourcing av statlig kärnverksamhet. En stor del av de offentliga tjänsterna utförs numera av privata aktörer.

Bakgrunden till vår studie är att Statskontoret har noterat att det saknas en samlad och övergripande analys av outsourcing av statlig kärnverksamhet. Med den här studien vill vi bidra till att minska denna kunskapslucka. Studien bygger på enkätdata, myndighetsintervjuer och studier av forskningsrapporter, utvärderingar, granskningar och annat skriftligt material.

Vad säger forskningen om outsourcing?

Det är ingen entydig bild av outsourcingens resultat som förmedlas av forskningen. Visserligen är ett huvudintryck att outsourcing ofta leder till kostnadsminskningar. Mer splittrad är dock bilden vad gäller kvaliteten i den outsourcade verksamheten.

Resultaten av outsourcing har ett nära samband med vilken typ av verksamhet som outsourcas. Förenklat kan man säga att ju mer komplex en tjänst är desto svårare blir det att uppnå ett lyckat resultat med outsourcing. Marknaden tycks lämpa sig bäst för tjänster som är enkla och lätta att specificera och mäta.

Ett av de problem som har uppmärksammats i forskningen och i granskningar är risken att konkurrensen på marknaden för den tjänst som ska upphandlas är bristfällig. I Sverige är drift och underhåll av vägar och järnvägar områden med få aktörer på marknaden och där konkurrensen därmed tenderar att brista. En annan fara med outsourcing av kärnverksamhet är att den outsourcande myndighetens kompetens på sikt urlakas. Särskilt

problematiskt är det för den myndighet som helt har avvecklat sin egen verksamhet inom den outsourcade tjänsten.

De effektivitetsvinster som en outsourcing kan ge är också beroende av utgångsläget. Myndigheter som redan tidigare arbetat aktivt med effektivitetsfrämjande åtgärder har förmodligen mindre att tjäna på en outsourcing.

Varför outsourcar myndigheter?

Ibland finns det i praktiken inget val

Vår studie visar att valet att outsourca inte alltid är frivilligt från myndighetens sida. Arbetsförmedlingen är exempel på en myndighet som för viss verksamhet inte har haft något egentligt val. Regeringen har för delar av myndighetens verksamhet varit tydlig med att verksamheten ska upphandlas av privata entreprenörer och att det ska göras i ett valfrihetssystem. För tjänsten att tillhandahålla etableringslotsar är också lagstiftningen tvingande för Arbetsförmedlingen. Ett annat exempel där regeringen har gett en tydlig signal är Tillväxtanalys. I Tillväxtanalys instruktion anges att myndigheten i betydande omfattning bör upphandla utvärderingar och analyser från andra aktörer.

Det är emellertid endast undantagsvis som regeringens vilja i det här avseendet är så pass tydligt formulerad. Vanligare är att en myndighet ges sådana förutsättningar för sin verksamhet att outsourcing av viss kärnverksamhet närmast blir en nödvändighet. En liten myndighet med ett relativt litet förvaltningsanslag och ett omfattande uppdrag, som Trafikanalys eller Tillväxtanalys, har i praktiken begränsade möjligheter att fullfölja det uppdraget med egen personal. Detsamma gäller även för större myndigheter som får många regeringsuppdrag, som Socialstyrelsen och Skolverket.

Regeringsuppdrag är ofta specifika och begränsade i tid. Båda dessa faktorer bidrar till att det för den enskilda myndigheten är bättre att upphandla tillfällig kompetens än att anställa en person med speciell kompetens för att utföra uppdraget. En person vars

specialistkompetens kanske är överflödigt när väl uppdraget är avslutat.

När myndigheterna kan välja: spara pengar och hämta kunskap
Vår studie visar att myndigheter vanligtvis väljer att outsourca kärnverksamhet av effektivitets- och besparingsskäl. Särskilt tydligt är detta när större volymer av tjänster upphandlas. Bygg- och driftentreprenader är exempel på detta.

Ett annat viktigt motiv till att outsourca är att få tillgång till ny kunskap och nya idéer; kunskap som myndigheterna annars inte hade haft möjlighet att hålla internt. Här är inte huvudsyftet att spara pengar, utan det är kunskapsinhämtningen i sig som är det centrala. Samtidigt finns det bland myndigheter en medvetenhet om, och i vissa fall en oro för, att en omfattande outsourcing av expertkunskap kan leda till att den interna kompetensen urholkas.

I vissa fall är outsourcing inte i första hand kopplad till att få tillgång till ny kunskap, utan ett sätt att hantera mer tillfälliga toppar i verksamheten. En myndighet kan hamna i en situation där den av tids- och/eller resursskäl inte kan utföra en viss verksamhet med egen personal.

Outsourcing till ett valfrihetssystem har sina särskilda förutsättningar

En utgångspunkt för ett fungerande valfrihetssystem är att de personer som tar del av systemets tjänster kan göra rationella val. För att detta ska vara möjligt måste personerna få information om de olika alternativ som finns att välja mellan och också vara kapabla att ta till sig den informationen och därmed kunna väga för- och nackdelar med de olika alternativen mot varandra. Faktorer som avgör om en person kan göra välinformerade val inom ett valfrihetssystem är bl.a. sociala resurser och komplexiteten i den tjänst valet avser.

Arbetsförmedlingen tillhandahåller ett antal tjänster inom ramen för valfrihetssystem. Ett syfte som regeringen hade med att införa valfrihetssystem inom myndigheten var att arbetsökande genom fler aktörer skulle erbjudas ett större och mer varierat utbud av

förmedlingstjänster. Något som i sin tur skulle leda till bättre service och en förbättrad matchning för de arbetsökande. Arbetsförmedlingens valfrihetssystem har också kommit att kännetecknas av en mycket stor mängd aktörer. Mängden aktörer sammanhänger med den låga kostnaden för en aktör att träda in på marknaden. Det krävs inga stora investeringar, eller några särskilda utbildningskrav för att etablera sig där. En konsekvens av det stora antalet aktörer är att det är svårt de personer som ska välja inom systemen att göra välinformerade val.

För att kunna göra ett välinformerat val bör personen som ska välja således vara kapabel att ta till sig information, att förstå den och förstå syftet med tjänsten. Förutsättningarna för detta är dåliga inom Arbetsförmedlingens valfrihetssystem. För exempelvis etableringslotsarna är det uppenbart att personer som ska välja inom systemet har svårt att göra ett välinformerat val. Svårigheterna sammanhänger bl.a. med att en till Sverige ny-anländ person inte kan förväntas ha någon förförståelse för vad tjänsten kan innebära.

Om en tjänst öppnas för en stor mängd aktörer utan särskilda krav på utrustning eller personal och om brukarna av tjänsten har svårigheter att göra välinformerade val bland dessa aktörer kommer inte den mekanism i valfrihetssystemet som ska göra att kvalitativt sämre aktörer slås ut att fungera fullt ut. Om leverantörerna märker att en kvalitativt god verksamhet inte leder till att man får fler deltagare kan intresset för att hålla hög kvalitet i verksamheten förväntas minska.

Konsekvenser för staten

En förändrad stat

En betydande del av det statliga åtagandet utförs i dag av privata aktörer. Staten utför mindre, men kontrollerar mer. I en stat där konkurrens på marknader utgör en grundförutsättning för en blomstrande samhällsekonomi spelar dock staten fortfarande en stor och viktig roll. Staten utformar en mängd lagar, inrättar nya myndigheter, förändrar befintliga myndigheters uppdrag och sprider information genom sina myndigheter etc. Men staten gör

detta delvis med ett annat perspektiv än tidigare, nämligen att stärka konkurrensen. Vi har bl.a. fått en ny och utvecklad konkurrenslagstiftning, en lag om offentlig upphandling och en lag om valfrihetssystem. Vidare har exempelvis myndigheter som Konkurrensverket, Marknadsdomstolen och Finansinspektionen fått en förändrad och stärkt roll.

När så många statliga verksamheter upphandlas påverkar det inte bara staten, utan också de privata utförarna. Genom att bli utförare av offentlig verksamhet kommer företagen att ”dras in” i staten. De krav som ställs på offentlig verksamhet ställs också i ökad utsträckning på de privata utförarna. Den statliga regleringen och kontrollen av privata utförare av offentlig kärnverksamhet har skärpts. Vi kan även notera att det finns krav på ytterligare skärpning och på ett närmande till den reglering som gäller för offentlig verksamhet.

Privata utförare av offentlig verksamhet har också att förhålla sig till de upphandlingskrav som följer av upphandlingslagstiftningen. Vi kan därför förvänta oss att företag som säljer mycket verksamhet till det offentliga även internt kommer att påverkas av denna relation och såväl medvetet som omedvetet anpassa sig till de krav och önskemål som ställs av de offentliga upphandlarna.

Tjänstemannarollen och den statliga värdegrunden

Tjänstemannarollen påverkas också genom outsourcing. En tjänsteman anställd i staten är först och främst verksam i sin yrkesroll. Hon eller han anställs huvudsakligen utifrån sin utbildning och kunskap. Samtidigt, genom att arbeta i staten socialiseras statstjänstemännen in i en speciell värdegemenskap som skiljer sig från den som kollegor i det privata näringslivet upplever.

Den statliga värdegrunden har som utgångspunkt att tjänstemannens uppgift är att tjäna medborgarna. Privata företag och deras anställda har en avgörande roll för vår välfärd, men deras värdegrund utgår inte från demokrati, rättssäkerhet och att tjäna med-

borgarna. Grunden för ett företags och dess medarbetares agerande är vinst, affärsmässighet och konkurrenskraft. De privatanställda tjänstemän som utför tjänster som statliga myndigheter har ansvar för kan sägas arbeta i statens namn, men kan inte förväntas ha socialiserats in i en statlig värdegrund.

Frågor att ta ställning till

Vår studie har visat att valet att outsourca kärnverksamhet kan få konsekvenser som varken är avsedda eller uppenbara. Att outsourca statlig kärnverksamhet är något som kräver eftertanke. Vi har därför valt att formulera studiens slutsatser i form av fem frågor som den som överväger att outsourca sin kärnverksamhet bör tänka över. Dessa frågor är:

1. Vad ska outsourcas och varför?
2. Finns det risk för att andra värden äventyras om outsourcing planeras av främst besparingsskäl?
3. Vad innebär outsourcing för myndigheten internt?
4. Vilka krav ställer outsourcingen på styrningen?
5. Hur säkerställs den egna kompetensen vid outsourcing?

Fler studier behövs

En iakttagelse i vår studie är att det finns stora luckor i vår kunskap om outsourcingen och dess konsekvenser för den offentliga förvaltningen. Kunskapsbristen är särskilt stor vad gäller outsourcing av statlig kärnverksamhet.

Vi har i den här studien gjort ett antal iakttagelser av förvaltningspolitiskt intresse kopplade till outsourcing. Iakttagelser som vi anser är värda att studera närmare. Områden som vi menar behöver mer kunskap är:

- sambandet mellan outsourcing och styrning,
- uppdragsstyrningens omfattning och konsekvenser, samt
- outsourcingens övergripande konsekvenser för staten, näringslivet och tjänstemannarollen.

Studiens bakgrund och genomförande

Statskontoret har enligt sin instruktion i uppdrag att följa upp den offentliga sektorns utveckling för att på så sätt bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken. Den här studien om outsourcing av statlig kärnverksamhet genomförs inom ramen för det uppdraget.

Varför denna studie?

Under de senaste decennierna har den offentliga sektorn bland annat genom outsourcing, dvs. att lägga ut verksamhet på entreprenad, försökt att höja effektiviteten och kvaliteten i sin verksamhet.¹ Enligt regeringen är målet för den offentliga upphandlingen av varor och tjänster att den ska vara effektiv, rättssäker och ta till vara konkurrensen på marknaden, samtidigt som innovativa lösningar främjas samt miljöhänsyn och sociala hänsyn beaktas.² Regeringen konstaterar att den offentliga upphandlingen i dag uppgår till betydande belopp och att en stor del av den offentliga servicen numera upphandlas för att sedan bedrivs av privata aktörer.³

Utifrån ett förvaltningspolitiskt perspektiv är offentlig outsourcing särskilt intressant att studera, eftersom den kan ses som ett uttryck för en relativt ny idé om hur staten ska organiseras. En idé som innebär att marknaden, och konkurrensen på densamma, ska spela en större roll i den offentliga verksamheten.

Outsourcing är en företeelse som i Sverige har belysts och diskuterats i första hand avseende stödverksamheter och kommunala kärnverksamheter. Outsourcing av kärnverksamhet förekommer emellertid även bland statliga myndigheter. Trafikverket är en av

¹ En mer precis definition av begreppet följer senare i kapitlet.

² Prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 2, s.97.

³ Prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 2, s.106.

Sveriges största offentliga beställare och myndighetens upphandlingar avser i betydande utsträckning vad som måste betecknas som kärnverksamhet. Arbetsförmedlingen är en annan myndighet som upphandlar mycket kärnverksamhet, bl.a. etableringslotsar för nyanlända invandrare.

Outsourcing av statlig kärnverksamhet har visserligen beskrivits och diskuterats i olika rapporter och utvärderingar. I dessa fall har det emellertid rört sig om enskilda myndigheter eller politikområden.

Statskontoret har noterat att det saknas en samlad och övergripande analys av outsourcing av statlig kärnverksamhet.⁴ Det finns därför ett behov av att belysa denna företeelse och analysera dess förvaltningspolitiska implikationer. Det är mot den bakgrunden denna studie genomförs.

Syftet med studien är att övergripande beskriva och analysera:

- Motiv som kan ligga till grund för outsourcing av statlig kärnverksamhet.
- Erfarenheter av hur myndigheter arbetar med outsourcad kärnverksamhet.
- Konsekvenser som denna outsourcing har fått och kan förväntas få.

Studier som anknyter till vår analys

Sedan några år tillbaka redovisar Konkurrensverket i en årlig rapport statistik om offentliga upphandlingar.⁵ Konkurrensverket producerar också andra rapporter som belyser olika aspekter av konkurrens och offentlig upphandling. Vissa av dem berör outsourcing av statlig kärnverksamhet. I en rapport från 2008 redovisar och analyserar nationalekonomen Mats Bergman på uppdrag av Konkurrensverket omfattningen och sammansättningen

⁴ Statskontoret 2014:104. *En framtida förvaltning. Utvecklingsområden och prioriteringar 2014-2015*, s.31, 37.

⁵ Konkurrensverket 2013:9. *Siffror och fakta om offentlig upphandling. Statistik om upphandlingar som genomförts under 2012*, jfr 2012:6, 2011:1.

av den offentliga upphandlingen.⁶ I en rapport från 2013 analyserar Konkurrensverket hur Arbetsförmedlingens valfrihetssystem fungerar med fokus på upphandling av tjänster.⁷

Ekonomistyrningsverket (ESV) är en central aktör vad gäller statlig upphandling genom sitt uppdrag att upphandla statliga ramavtal för administrativa system och tillhörande tjänster.⁸ Vad gäller rapporter som mer direkt berör outsourcing har vi dock enbart funnit en studie från 2006.⁹ Vi återkommer till den studien i nästa kapitel.

Statskontoret har enligt sin instruktion bl.a. i uppdrag att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv.¹⁰ I Statskontorets utvärderingar och förvaltningspolitiska rapporter utgör därför effektiviseringar av statlig verksamhet i olika avseenden återkommande teman. Utvärderingarna berör dock vanligtvis enskilda myndigheter eller sektorer. Fokus ligger inte heller på outsourcing av statlig kärnverksamhet. En Statskontorsrapport som berör en sida av outsourcingen på ett mer övergripande sätt har vi dock funnit. Det är en rapport från 2001 där myndigheternas konsultanvändning studeras.¹¹ Syftet med den studien var att bidra till att utveckla statens konsultanvändning genom lärande och erfarenhetsutbyte mellan myndigheter.

Kammarkollegiet genomförde 2013 en undersökning om upphandlingens strategiska betydelse.¹² I undersökningen riktades en enkät till ordförandena i kommun- respektive landstingsstyrelserna, till myndighetschefer samt till upphandlingsansvariga

⁶ Bergman, M. 2008. *Offentlig upphandling och offentliga inköp – omfattning och sammansättning*. Konkurrensverket.

⁷ Konkurrensverket 2013:7. *Valfrihetssystem inom Arbetsförmedlingen*.

⁸ Kammarkollegiet upphandlar statliga ramavtal inom en rad andra områden. Se www.avropa.se

⁹ ESV 2006:15. *Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan? – om konkurrensutsättning och styrning av offentlig verksamhet i privat regi*.

¹⁰ 1 § 1 punkt, förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

¹¹ Statskontoret 2001:13. *Konsulter – Hur, varför och till vad?*

¹² Kammarkollegiet 2013. *Organisation, roller och attityder – resultat från en enkät om upphandlingens strategiska betydelse*.

inom dessa organisationer.¹³ Det huvudsakliga syftet med enkäten var att ge underlag till ett projekt om strategisk upphandling som myndigheten bedriver. Någon närmare analys av resultaten av enkäten görs inte i den enkätredovisning vi tagit del av.

År 2010 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att utvärdera upphandlingsregelverket och göra en översyn av upphandlingsstatistiken. Utredningen lämnade i november 2011 ett delbetänkande.¹⁴ Delbetänkandet var i första hand problembeskrivande och pekade ut hur utredningsarbetet fortsättningsvis skulle bedrivas. I mars 2013 överlämnade utredningen sitt slutbetänkande.¹⁵ I slutbetänkandet riktades omfattande kritik mot hur den offentliga upphandlingen fungerar i dag. Utredningen konstaterade bl.a. att upphandlingen lider brist på ledarskap och strategiskt perspektiv, att många myndigheter saknar en strategi för offentlig upphandling, att upphandlingsstatistiken är undermålig, vilket bl.a. leder till en betydande osäkerhet om hur stora summor den offentliga upphandlingen omsätter, samt att de krav som ställs i kontrakten sällan följs upp, vilket innebär att myndigheterna inte vet om de fått vad de avtalat om och betalat för.¹⁶

Slutbetänkandet innehöll också ett antal förslag för att förbättra de offentliga upphandlingarna och den offentliga statistiken om dessa. Bland annat föreslog utredningen att regeringen borde utarbeta en strategisk handlingsplan för att styra den offentliga upphandlingen mot bättre kvalitet och effektivitet, att beloppsgränser för direktupphandling av varor och tjänster ändras och att en nationell statistikdatabas för offentlig upphandling inrättas. Utredningen ställde sig också bakom Upphandlingsstödsutredningens förslag om att en ny myndighet för upphandlingsstöd

¹³ Svansfrekvensen bland myndighetschefer var 63,2 procent (129 av 204) och bland upphandlingsansvariga i myndigheterna 65,5 procent (133 av 203).

¹⁴ SOU 2011:73. *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen.*

¹⁵ SOU 2013:12. *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling.*

¹⁶ SOU 2012:32. *Upphandlingsstöds framtid*, s. 17 f.

inrättas.¹⁷ Den tidigare regeringen antog med stöd av utredningens förslag en Färdplan för den offentliga upphandlingen.¹⁸ I budgetpropositionen för 2015 anger regeringen att den avser att återkomma med en mer omfattande nationell strategi för den offentliga upphandlingen.¹⁹

Inom forskningen har outsourcing främst studerats av nationalekonomer, företagsekonomer och organisationsforskare. Det finns en stor mängd sådan forskning, inte minst internationellt, och vi redovisar huvudresultaten i det följande kapitlet.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att vi har funnit en hel del studier och utredningar på temat outsourcing/konkurrensutsättning/upphandling. Dessa studier och utredningar fokuserar dock vanligtvis inte outsourcing av statlig kärnverksamhet. Om de ändå gör detta är det vanligtvis enskilda verksamheter som studeras. Däremot har vi inte funnit någon studie med den inriktning vi valt, dvs. att samlat och övergripande analysera outsourcing av statlig kärnverksamhet.

Precisering av våra centrala begrepp

Outsourcing

Outsourcing definieras av Svenska Akademiens ordlista (SAOL) som ”utläggning av verksamhet på entreprenad”. SAOL är mer kortfattad i sin definition av entreprenad. Entreprenad utgår enligt ordlistan ett ”arbets- eller leveransbeting av större omfattning”. Här är Wikipedia mer utförlig i sin definition. Entreprenad är enligt Wikipedia ”ett åtagande att till ett i förväg uppgjort pris mellan en beställare och en entreprenör utföra ett arbete eller en leverans inom en viss tid”.

När storleken på outsourcing inom offentlig verksamhet diskuteras utgår man vanligtvis från begreppet offentlig upphandling. I

¹⁷ SOU 2012:32, s.20 ff.

¹⁸ Regeringsbeslut dnr S2014/6477/RU.

¹⁹ Prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 2, s.106.

samhällsekonomiska sammanhang definieras offentlig upphandling oftast som köp av varor och tjänster som finansieras med offentliga medel. I sin statistiksammanställning väljer Konkursverket att använda begreppet offentliga inköp med samma definition. Myndigheten gör här en distinktion mellan offentliga inköp och upphandlingspliktiga inköp. De sistnämnda utgörs av köp som omfattas av EU:s upphandlingsregler.²⁰

Statskontorets definition

Offentlig upphandling inkluderar således både köp av varor och tjänster. Vår studie av outsourcing avgränsas däremot till *tjänster eller verksamheter som upphandlas på entreprenad och där leverantören av tjänsten också svarar för arbetsledning*.²¹ Med den definitionen kommer vi också att omfatta konsulttjänster i vår definition av outsourcing.²²

I vår definition av outsourcing inbegrips både tjänster som en myndighet tidigare har valt att utföra själv ("inhouse") och tjänster som myndigheten skulle kunna utföra själv, men som den alltid har upphandlat. Exempelvis kan en nyinrättad myndighet välja att i stället för att anställa egen personal för att utföra delar av sin kärnverksamhet välja att upphandla dessa tjänster på marknaden.

För att inte göra framställningen onödigt tungrodd kommer vi att ibland använda oss av begreppen upphandling och inköp. De ska i vår rapport ses som synonymer till outsourcing, om det inte av texten framgår att de i ett visst sammanhang ska ges en mer specifik betydelse.

Kärnverksamhet

Myndigheternas verksamhet brukar delas upp i kärnverksamhet och stödverksamhet. Vår studie fokuserar på kärnverksamheten. Kärnverksamhet är ett begrepp som ofta används, men som vid

²⁰ Konkursverket 2013:9, s.15 f.

²¹ Till tjänster räknar vi i likhet med Upphandlingsutredningen även byggentreprenader. Se SOU 2013:12, s.68. Jfr ESV 2006:15, s.20.

²² I detta skiljer vi oss från den definition som görs i Statskontoret 2001:13, s.20.

närmare granskning inte är helt lätt att ringa in. Det finns ingen given definition av vad som ska betraktas som kärnverksamhet (och följaktligen inte heller av vad som ska betraktas som stödverksamhet). Inom företagsekonomi används begreppet kärnkompetens (core competence). Kärnkompetensen utgör ett företags unika kompetens, som ger ett stort kundvärde hos slutprodukten. Översatt till myndighetsvärlden skulle kärnkompetensen kunna beskrivas som myndighetens ”unika” verksamhet, till skillnad från sådana verksamheter som t.ex. lokalvård och receptionstjänst. Distinktionen är dock inte oproblematiserad.

En enkel definition av statlig kärnverksamhet är *den verksamhet som en myndighet bedriver enligt lagar, förordningar och andra styrdokument*.²³ Stödverksamheten utgörs av det stöd i olika avseenden som ges för att kärnverksamheten ska kunna bedrivas. Det kan t.ex. vara receptionstjänster, IT-tjänster och kompetensutveckling.²⁴

I teorin är ovanstående definition av kärnverksamhet tydlig. I praktiken är det dock inte alltid lika enkelt att definiera en viss verksamhet som kärn- respektive stödverksamhet. Låt oss ge ett exempel. Socialstyrelsen ska, enligt 1 § i sin instruktion, ”verka för en god hälsa och social välfärd”.²⁵ Detta gör myndigheten bl.a. genom olika informationsinsatser. Inom Socialstyrelsen är det kommunikationsavdelningen som ansvarar för dessa. Socialstyrelsen definierar själv kommunikationsavdelningen som en stödfunktion, men utifrån ovanstående definition skulle åtminstone delar av avdelningens verksamhet kunna ses som kärnverksamhet.

I vår studie låter vi myndigheterna i huvudsak själva definiera vad de betraktar som sin kärnverksamhet. Det kan visserligen innebära att vissa verksamheter definieras som kärnverksamhet

²³ Jfr ESV 2014:59. *Effektivisering av kärnverksamheter: Exempel från statliga myndigheter*, s.12.

²⁴ Jfr Statskontoret 2014:28. *Att effektivisera system. Om förutsättningar och möjligheter att använda systemperspektiv för att effektivisera statlig kärnverksamhet*, s. 55.

²⁵ *Förordning (2009:1243) med instruktion för Socialstyrelsen*.

hos en myndighet och stödverksamhet hos en annan. Samtidigt kan ju precis detta vara fallet, dvs. vad som för en myndighet är kärnverksamhet är för en annan stödverksamhet.

Hur vi har genomfört vår studie

Det empiriska materialet till vår studie har tre huvudsakliga källor – webbenkät, intervjuer samt analyser av forskningsrapporter, utvärderingar och granskningar. Den sistnämnda kategorin redogjorde vi översiktligt för tidigare i kapitlet. En redovisning av några huvudresultat från forskningsrapporter, utvärderingar och granskningar följer i nästa kapitel. Nedan redogör vi för vår enkät och våra intervjuer.

Enkäten

En webbenkät med ett fåtal frågor har skickats ut till 161 myndigheter. I enkäten frågade vi bl.a. om myndigheterna hade lagt ut kärnverksamhet på entreprenad och i så fall hur stor andel av den totala kärnverksamheten som lagts ut. Vidare frågade vi om de största fördelarna respektive nackdelarna med att outsource kärnverksamhet.

Urvalet av myndigheter i enkäten har utgått från Statskontorets definition av statliga myndigheter. Det innebär att endast myndigheter under regeringen ingår. Vidare krävs att myndigheten har en instruktion, eller motsvarande reglering i annan författning. Det krävs också att organisationens uppdrag inte är tidsbegränsat. Enligt detta sätt att räkna fanns det vid genomförandet av enkäten 370 myndigheter.

Från dessa 370 har vi uteslutit universitet och högskolor samt nämndmyndigheter. De förstnämnda anser vi vara så pass speciell myndighetskategori i det här avseendet, att de förtjänar att studeras separat, vilket vi här inte har haft möjlighet till. Nämndmyndigheterna har vi exkluderat därför att de generellt sett är mycket små och att det övervägande flertalet av dem inte kan förväntas ha någon betydande outsourcing av kärnverksamheter. Slutligen har vi endast tagit med myndigheter som har varit verksamma under hela 2013.

Svarsfrekvensen för vår enkät blev 88 procent. Svarsfrekvensen på de olika frågorna varierar dock betydligt, vilket har gjort att vi enbart i begränsad utsträckning använder oss av enkätmaterialiet i rapporten.

Myndighetsintervjuerna

Bland annat utifrån enkätsvaren har vi valt ut ett antal myndigheter att studera närmare. Vid dessa myndigheter har vi med hjälp av intervjuer och dokumentstudier närmare analyserat de överväganden och motiv som ligger till grund för outsourcing av kärnverksamheten, vilket resultat outsourcingen har fått samt hur myndigheten har organiserat sin upphandling.

De myndigheter som vi har valt ut för denna fördjupade analys är:

- Trafikverket
- Fortifikationsverket
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys)
- Trafikanalys
- Socialstyrelsen
- Skolverket
- Arbetsförmedlingen
- Kriminalvården

Trafikverket och *Fortifikationsverket* är exempel på myndigheter som upphandlar mycket stora volymer av sin kärnverksamhet, företrädesvis i form av stora entreprenadupphandlingar.

Tillväxtanalys och *Trafikanalys* är myndigheter där en stor andel av kärnverksamheten är outsourcad. De utgör dock främst exempel på vad som skulle kunna betecknas som kunskapsproducerande myndigheter, vilka också upphandlar en stor del av sin kunskap. Tillväxtanalys är också intressant därför att myndigheten i sin instruktion har inskrivet att den bör ”i betydande

omfattning upphandla utvärderingar och analyser från andra aktörer”.²⁶

Socialstyrelsen och *Skolverket* är exempel på större myndigheter som vanligtvis har att hantera en betydande mängd regeringsuppgifter och som upphandlar stora volymer kärnverksamhet.

Arbetsförmedlingen är särskilt intressant, eftersom det är den enda myndigheten som i lag är ålagd att outsourca verksamhet. Myndigheten är i vissa fall skyldig att tillämpa LOV. Det gäller när myndigheten tillhandahåller etableringslotsar för nyanlända invandrare. Arbetsförmedlingen har också genom särskild lagstiftning möjlighet att tillämpa LOV för övrig arbetsmarknadspolitisk verksamhet. I de fallen är dock tillämpningen frivillig.

Kriminalvården, till sist, är med som exempel på en myndighet som har rätt att utöva tvång mot medborgare. Outsourcing av kärnverksamhet kan förväntas vara särskilt känsligt i en sådan myndighet.

Tre huvudtyper av outsourcing

Ur ett upphandlingsperspektiv illustrerar myndighetsurvalet tre huvudtyper av outsourcing:

- Myndigheter som främst upphandlar bygg- och anläggningsentreprenader (Trafikverket, Fortifikationsverket)
- Myndigheter som främst upphandlar specialkompetens (Tillväxtanalys, Trafikanalys, Socialstyrelsen, Skolverket, Kriminalvården)
- Myndigheter som upphandlar masstjänster (Arbetsförmedlingen, Skolverket (lärarlegitimationerna)).

Vi har valt den här tredelningen, även om samtliga åtta myndigheter också kan sägas upphandla specialkompetens i varierande utsträckning. För Trafikverket och Fortifikationsverket ställer dock entreprenadupphandlingen så pass speciella krav att det behöver belysas särskilt. Arbetsförmedlingens upphandling under

²⁶ 3 a § Förordning (2009:146) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

LOV och Skolverkets upphandling av tjänster kopplade till utfärdande av lärarlegitimationer skiljer också ut sig, bl.a. genom att det i dessa fall inte är frågan om särskilt kvalificerade tjänster.

Intervjuerna har genomförts med skilda typer av befattningshavare: myndighetschef, eller annan representant för myndighetsledningen, och/eller tjänstemän från upphandlingsfunktionen, eller tjänstemän som i sitt arbete i betydande utsträckning berörs av upphandlingsfrågor. I vissa fall har även tidigare medarbetare intervjuats.

Intervjuerna har kompletterats med analys av årsredovisningar, regleringsbrev, myndighetsinstruktioner etc.

Kvalitetssäkring m.m.

Rapporten har utarbetats av Peter Ehn.

Projektet har biståtts av en referensgrupp bestående av såväl interna som externa personer. De externa referenspersonerna har varit experten Nils Eklund från ESV samt professorn i nationalekonomi Mats Bergman.

Docenten i statsvetenskap Göran Sundström har också läst och kommenterat studien.

Professor emeritus i förvaltningsrätt Lena Marcusson har läst och kommenterat de delar av texten som berör förvaltningsrättsliga aspekter av outsourcing.

De myndigheter som vi har studerat närmare har fått möjlighet att granska delar av rapporten.

Studiens disposition

Rapportens resterande kapitel är disponerade enligt följande.

I det andra kapitlet sätter vi in studien i sitt sammanhang genom att ge en kort historisk bakgrund till outsourcing inom offentlig

verksamhet. Vi redogör här också för regleringen inom upphandlingsområdet samt för några huvudsakliga resultat av forskningen om outsourcing av offentlig verksamhet.

I det *tredje* kapitlet beskriver vi översiktligt hur myndigheters arbete med outsourcing kan gestalta sig i praktiken.

I det *fjärde* kapitlet diskuterar och analyserar vi olika konsekvenser av statlig outsourcing av kärnverksamhet.

I det avslutande *femte* kapitlet lyfter fram vi vissa slutsatser som vår analys har lett fram till genom att identifiera fem frågor att ta ställning till för den som överväger att outsourca kärnverksamhet. Vi pekar också ut några aspekter av outsourcingen där vi menar att det behövs fördjupade studier.

Om outsourcing i staten

Detta kapitel har som huvudsakligt syfte att sätta in vår studie i sitt sammanhang. Detta gör vi genom att:

- a) Ge en kort historisk bakgrund till outsourcing i offentlig verksamhet, med tyngdpunkten på outsourcing av statlig verksamhet.
- b) Redogöra för lagregleringen inom upphandlingsområdet.
- c) Redogöra för forskningen om outsourcing av offentlig verksamhet.

Outsourcing – en historisk tillbakablick

Ideologiskt skifte och ekonomisk kris

Den internationella kontexten

I västvärlden kom under 1980-talet synen på statens roll och uppgifter att ifrågasättas utifrån ett politiskt-ideologiskt perspektiv och med stöd av ekonomisk teori. Det var den s.k. Chicagoskolan med Milton Friedman i spetsen som satte sin prägel på den nationalekonomiska diskursen vid denna tid. Enligt denna teoribildning skulle staten så långt som möjligt avhålla sig från att intervensera på marknaden. Staten skulle vara liten och effektiv och inrikta sig på att skydda äganderätt och kontrakt samt föra en fast penningpolitik med stabila och långsiktiga mål, bl.a. avseende inflation och statsskuld.²⁷

USA och Storbritannien leddes under 1980-talet av två ideologiskt starkt profilerade ledare – Ronald Reagan och Margaret Thatcher – vars regeringar förde en politik tydligt influerad av Chicagoskolan. Denna politik fick också starkt genomslag i

²⁷ Andersson, C., Erlandsson, M. & Sundström, G. 2014. Marknadsstaten, i Björkman, J., Fjaestad, B. & Alexius, S. *Alla dessa marknader*. Riksbankens Jubileumsfonds årsbok 2014/15, s.38.

många andra västländer, inklusive Sverige. Vid slutet av 1980-talet och början 1990-talet föll sedan planekonomierna i Östeuropa samman och marknadsekonomin stärkte sin ställning runt om i världen.

Marknadsideologin påverkade också förvaltningspolitikens inriktning. Detta mer marknadsorienterade sätt att organisera den offentliga förvaltningen utgör något förenklat en av huvudkomponenterna i det ”styrningspaket” som brukar sammanfattas under begreppet New Public Management (NPM). Den andra huvudkomponenten utgörs av olika managementidéer, även dessa huvudsakligen inspirerade från den privata sektorn. Det bör understrykas att NPM inte lanserades som någon form av reformpaket för den offentliga sektorn. Den brittiska förvaltningsforskaren Christopher Hood, som anses vara upphovsman till begreppet, sammanfattade helt enkelt ett antal reformer och reformidéer som genomfördes eller diskuterades i huvudsakligen de anglosaxiska länderna.²⁸

Managementidéerna handlar om hur man mest effektivt leder den offentliga förvaltningen inom rådande system. Fokus på ledarskap, mål och resultat är några kännetecken för dessa idéer. Managementidéerna har, till skillnad från marknadsideologin, en lång tradition inom svensk statsförvaltning. Marknadsideologin handlar däremot om att införa ett annat system för organiseringen av offentlig förvaltning; att ersätta byråkrati med marknad. Marknadsidéerna inom NPM konkretiserades genom upprättandet av kontraktsrelationer, både inom myndigheterna och mellan dessa och privata utförare. Köp-säljmodeller och beställarutförarmodeller, liksom outsourcing, är kännetecken för dessa idéer.²⁹

²⁸ Se Hood, C. 1991. A Public Management for all Seasons? i *Public Administration*, vol.69, Hood, C. 1995. The New Public Management' in the 1980s: variations on a theme, i *Accounting, Organizations and Society*, vol.20, nr 2/3.

²⁹ Ivarsson Westerberg, A. 2014. New Public Management och den offentliga sektorn, i Ivarsson Westerberg, A., Waldemarsson, Y. & Östberg, K. (red.) *Det långa 1990-talet. När Sverige förändrades*, s.93 f.

NPM etablerades som begrepp i början av 1990-talet och det var också vid den tidpunkten som outsourcing av kärnverksamhet mer systematiskt (om än inte alltid under den beteckningen) började praktiseras i den svenska offentliga förvaltningen.³⁰

Ekonomisk kris och ideologiskt skifte i Sverige³¹

Med början 1990 drabbades Sverige, i likhet med övriga världen, av en djup ekonomisk kris. I Sveriges fall kopplat till spekulationer mot den svenska kronan. Krisen blev dramatisk och ledde bl.a. till regeringskris. I krisens kölvatten beslutades också att Sverige skulle ansöka om medlemskap i EG (sedermera EU) och att arbetslöshetsbekämpning inte längre skulle vara det överordnade målet för den ekonomiska politiken, i stället skulle låg inflation prioriteras.

För att komma till rätta med den ekonomiska krisen och åstadkomma ett stabilare ekonomiskt system i Sverige tillsatte den borgerliga regering som tillträdde 1991 den s.k. Ekonomikommissionen under ledning av nationalekonomen Assar Lindbeck. Kommissionen lade fram över hundra förslag som tillsammans skulle innebära stora samhällsförändringar.³² Ett genomgående tema i Ekonomikommissionens förslag var avregleringar och privatiseringar av offentlig verksamhet. Bland de av kommissionens förslag som kom att genomföras, och som har fått stor betydelse, var att ge Riksbanken (och därmed penningpolitiken) en självständig ställning, samt nya budgetregler som skulle förhindra stora underskott i statsbudgeten.

³⁰ Ett inte allt för djuplodande men intressant räknexempel som illustrerar marknadstänkandets genomslag inom förvaltningspolitiken gör statsvetaren Göran Sundström då han jämför hur ofta orden ”marknad” respektive ”företag” förekommer i de förvaltningspolitiska propositionerna från 1998 och 2010 (Prop.1997/98:136 och 2009/10:175). ”Marknad” nämndes vid 15 tillfällen 1998 och 117 gånger 2010. ”Företag” nämndes 45 gånger 1998 och 206 gånger 2010. Se Ivarsson Westerberg, A. & Sundström, G. (red.) 2014. *Syns inte men finns ändå ... Ett seminarium om förvaltningspolitik*, s.30.

³¹ Avsnittet bygger huvudsakligen på Ivarsson Westerberg, A., Waldemarsson, Y. & Östberg, K. (red.) 2014. *Det långa 1990-talet. När Sverige förändrades*, s.19 ff.

³² SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag*.

Redan innan Ekonomikommisionen lade sitt slutbetänkande genomfördes mycket stora nedskärningar i statsbudgeten, bl.a. genom sänkta ersättningsnivåer och införandet av egenavgifter i sjukförsäkringen, minskad pension och höjning av pensionsåldern, minskade bostadssubventioner och minskat bistånd. Vidare genomfördes en pensionsreform. Den socialdemokratiska regering som tillträdde 1994 fortsatte denna inriktning på politiken genom en omfattande åtstramningspolitik. Periodens nedskärningar kombinerades också med omfattande skattehöjningar.

Konkurrenspolitiken växer fram

Ökad konkurrens tidigt på agendan³³

Bakom det moderna begreppet outsourcing finns en tanke med betydligt äldre härkomst, nämligen idén om att konkurrens är något i grunden gott.

Inom samhällsekonomin utgör samverkan en motpol till konkurrens. Under årens lopp har också balansen mellan konkurrens och samverkan varierat. Stads- och skråekonomin kom från mitten av 1800-talet att ersättas av den ekonomiska liberalismen, med fri konkurrens som ledord. Från början av 1900-talet och fram till mitten av detsamma var det i stället protektionism och kartellekonomi som dominerade. Kartellbildningar var ett sätt för näringslivet att hantera osäkerhet i en tid med stora konjunktursvängningar, kriser och krig. Kartellerna utgjorde en form av privat reglering innan staten tog på sig den rollen.

Det var först efter andra världskrigets slut som en mer kritisk syn på konkurrensbegränsningar på allvar växte fram och även fick politiska uttryck. Från mitten av 1900-talet och framåt har den synen dominerat.³⁴

³³ Avsnittet bygger på Lundqvist, T. 2003. *Konkurrensvisionens framväxt. Konkurrenspolitik, intressen och politisk kultur*, s.12 ff.

³⁴ Under 1970-talskriserna kom dock ett litet avbrott i trenden genom de prisregleringar som användes för att bromsa prisökningarna. Se Lundqvist 2003, s.61.

Den svenska konkurrenspolitiken växer fram

Redan innan 1990-talskrisen slog till, under andra halvan av 1980-talet, inledde den dåvarande socialdemokratiska regeringen en omreglering och marknadsanpassning av den ekonomiska politiken. En ambition med politiken var att öka konkurrensen i de delar av ekonomin där denna ansågs otillräcklig.³⁵ Den offentliga sektorn var ett område där ökad konkurrens av privata entreprenörer ansågs kunna höja effektiviteten.

I 1989 års kompletteringsproposition angav den socialdemokratiska regeringen vad gäller den offentliga sektorn bl.a. att anbuds-förfaranden bör anlitas i större utsträckning och att det på vissa områden, t.ex. av teknisk natur, kan vara lämpligt att engagera privata entreprenörer.³⁶ I 1990 års budgetproposition utvecklade regeringen detta ställningstagande ytterligare genom att ange att uppgifter/verksamheter som vid den tidpunkten genomfördes i egen regi bättre eller till en lägre kostnad skulle kunna genomföras på entreprenad. Detta som ett led i att öka effektiviteten i myndigheterna. En självklar förutsättning, enligt regeringen, var dock att statens behov av styrning m.m. kunde tillgodoses.³⁷

I 1991 års budgetproposition gick regeringen ett steg längre och angav att den offentliga sektorn måste utsättas för mer marknadsliknande förutsättningar. Detta skulle innebära att producent- och beställarrelationer bör utvecklas och att entreprenader och upphandling bör prövas systematiskt i den offentliga verksamheten.³⁸

Den borgerliga regeringen 1991–1994 möjliggjorde sedan konkurrensutsättning och privata entreprenörer på kommunal nivå inom vård, skola och omsorg.³⁹ Under den här perioden beslutades också om en ny konkurrenslagstiftning. I propositionen till

³⁵ Lundqvist, 2003, s.84. Ett tecken i tiden var att Statens pris- och kartellnämnd döptes om till Statens pris- och konkurrensverk.

³⁶ Prop. 1988/89:150 Bil.1, s.32.

³⁷ Prop. 1989/90:100 Bil 2, s.27. Vad ”m.m.” i denna mening står för är oklart.

³⁸ Prop. 1990/91:100 Bil 2, s.6.

³⁹ Se bl.a. Prop.1991/92:95 *Om valfrihet och fristående skolor*, Prop1992/93:43 *Ökad konkurrens i kommunal verksamhet* och Prop.1992/93:230 *Valfrihet i skolan*.

den nya lagen framhöll regeringen att den offentliga sektorn i större utsträckning måste utsättas för konkurrens. Ett sätt som detta skulle kunna uppnås på var att lägga ut verksamhet på entreprenad.⁴⁰

Den första lagen om offentlig upphandling trädde också i kraft under denna period (1 januari 1994). Bakgrunden till lagen stod att finna i Sveriges anslutning till det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och från den 1 januari 1995 till EU. Upphandlingslagstiftningen har sedan dess genomgått relativt många förändringar, ofta som en konsekvens av förändrade och ökade krav från den Europeiska unionen.⁴¹

Den utveckling mot ökad outsourcing av offentlig verksamhet som inleddes i början av 1990-talet har sedan rullat på och offentlig verksamhet som utförs på entreprenad utgör i dag ett väsentligt inslag i den offentliga förvaltningen.

Hur regleras outsourcingen?

De konstitutionella förutsättningarna

I regeringsformens 12 kap. 4 § anges villkoren för att lägga en förvaltningsuppgift utanför den offentliga sektorn:

Förvaltningsuppgifter kan /---/ överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag.

Myndighetsutövning utmärks av att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Huruvida myndighetsutövning ska avgränsas till enbart själva beslutet, eller om

⁴⁰ Prop.1992/93:56 *Ny konkurrenslagstiftning*, s.6.

⁴¹ SOU 2011:73, s.354.

handläggningen i ett ärende som också innefattar myndighetsutövning utgör en del av myndighetsutövningen framgår inte av regeringsformens förarbeten eller av juridisk doktrin.⁴²

Justitieombudsmannen (JO) har dock i ett avgörande från 2001 avseende privata utförare som utredare inom socialtjänsten anfört att innebörden av regeringsformens bestämmelse är att hela handläggningen av ett ärende utgör myndighetsutövning och således måste ha lagstöd för att kunna överlåtas till en icke-offentlig utförare. Det går alltså inte, enligt JO, att skilja ut beredningen av ett ärende från det formella beslutet.⁴³ JO har även vid ett senare beslut framhållit att beredning och beslut i ett ärende i princip utgör oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift.⁴⁴

I 1 kap. 9 § i regeringsformen stadgas att domstolar, förvaltningsmyndigheter samt andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.⁴⁵ Kravet gäller således uttryckligen även verksamheter som outsourcats till privata utförare.

Offentlighetsprincipen är en grundbult i det svenska demokratiska systemet. Offentlighetsprincipen regleras i tryckfrihetsförordningen (TF). Principen innebär att handlingar som är inkomna eller upprättade och som förvaras inom en verksamhet är allmänna och tillgängliga för alla i den mån de är offentliga. En konsekvens av att en myndighet lägger ut en del av sin verksamhet på ett privat företag kan bli att medborgarnas rätt till insyn begränsas, då offentlighetsprincipen inte gäller för privata utförare. Dessa kan således vägra att lämna ut en handling, utan att detta kan överklagas till domstol. Inte heller har allmänheten

⁴² Justitieombudsmannen 2000. *Fråga huruvida en länsstyrelse överlämnat förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en jägarorganisation*. Dnr. 488-1998.

⁴³ Justitieombudsmannen 2001. *Redogörelse 2001/02:JO1. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, s.250 ff.

⁴⁴ Justitieombudsmannen 2009. *Överlämnande av uppgift som utgör led i myndighetsutövning till privat företag*. Dnr 3777-2008.

⁴⁵ Se även Värdegrundsdelegationen 2013. *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*.

någon lagstadgad rätt att närvara vid privata företags bolagsstämmor. Vidare gäller inte arkivlagens bestämmelser privata utförare.⁴⁶

Formellt finns det dock möjlighet till viss insyn i privata bolags verksamhet. Framst gäller det på kommunal nivå, där såväl kommunallagen som skollagen har bestämmelser som ska möjliggöra insyn också för den enskilde medborgaren. I praktiken är dock möjligheterna till insyn begränsade. Det främsta skälet till detta är att insyn vanligtvis sker genom tillsynsmyndigheter och att dessa endast har anledning att begära ut information i samband med just tillsyn och då endast avseende tillsynsändet. Varken JO eller JK har som huvudregel rätt att utöva tillsyn över privata utförare, såvida det inte avser förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning.⁴⁷

Till de konstitutionella grundbultarna måste också räknas meddelarskyddet. Meddelarskyddet regleras i TF och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Med meddelarskydd avses det skydd att lämna annars sekretessbelagda uppgifter för publicering i media som en meddelare har i förhållande till det allmänna. Meddelarskyddet gäller för alla medborgare gentemot det allmänna. För offentliganställda gäller meddelarskyddet även gentemot arbetsgivaren. Däremot omfattas normalt inte privatanställda, inklusive anställda i statligt ägda företag, av meddelarskyddet i förhållande till arbetsgivaren. Privatanställda anses vara bundna av sin lojalitetsplikt mot arbetsgivaren, vilket medför att de inte har rätt att avslöja uppgifter som det ligger i arbetsgivarens intresse att inte ge spridning åt, om det är ägnat att skada arbetsgivaren.⁴⁸

⁴⁶ SOU 2013:53. *Privata utförare – kontroll och insyn*, s.90.

⁴⁷ SOU 2013:79. *Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet*, s.66, SOU 2013:53, s.92.

⁴⁸ SOU 2013:79, s.44. Europadomstolen har dock i ett antal domslut ställt krav på stater att också skydda privatanställdas yttrandefrihet mot oproportionerliga sanktioner och repressalier från arbetsgivarens sida. Se Fransson, S. 2013. *Yttrandefrihet och whistleblowing. Om gränserna för anställdas kritikerätt*, s.46.

Regleringen av offentlig upphandling

Regler om offentlig upphandling och därmed outsourcing återfinns i följande lagar:

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)

LOU reglerar förfarandet m.m. för offentlig upphandling som görs av myndigheter och offentligt styrda organ. Syftet med lagen är att göra det möjligt för alla aktörer som vill sälja tjänster till den offentliga sektorn att konkurrera på lika villkor. LOU innehåller detaljerade regleringar kring processen då myndigheter eller offentligt styrda organ ska upphandla varor eller tjänster. Den övervägande delen av bestämmelserna i LOU är föranledda av genomförande av EU-direktiv. Möjligheterna för regeringen och riksdagen att genomföra mer genomgripande reformer på upphandlingsområdet är således begränsade.⁴⁹

Lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF)

Gäller i likhet med LOU upphandling som görs av myndigheter och offentligt styrda organ. Därutöver gäller LUF för upphandling som görs dels av företag vilka en myndighet har ett bestämmande inflytande över, s.k. offentliga företag, dels av privata företag som bedriver verksamhet inom försörjningssektorerna. Genom LUF införs försörjningsdirektivet, dvs. Europeiska rådets direktiv om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, i svensk rätt.⁵⁰

Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS)

Gäller upphandling som görs av myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet. Genom lagen införs Europeiska rådets direktiv för upphandlande myndigheter och enheter inom försvars- och säkerhetsområdet i svensk rätt.

⁴⁹ SOU 2011:73, s.333, 354, Hartman, L. (red.) 2011. *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* s.12.

⁵⁰ SOU 2011:73, s.354.

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV)

LOV utgör ett alternativ till upphandling enligt LOU. I lagen regleras vad som gäller för de kommuner och landsting som vill konkurrensutsätta kommunala verksamheter genom att överlåta valet av stöd, vård och omsorgstjänster till brukaren eller patienten. Kontrakt inom ett valfrihetssystem har i lagstiftningsarbetet bedömts vara tjänstekoncessioner. Enligt 5 § hälso- och sjukvårdslagen finns en skyldighet för landstingen att organisera primärsjukvården med tillämpning av LOV. Det ska således finnas vårdvalssystem för primärvården i samtliga landsting.⁵¹ Till skillnad från LOU, där den leverantör som har gett det förmånligaste anbudet ska vinna upphandlingen, ska enligt LOV alla anbudsgivare som uppfyller kraven i upphandlingens förfrågningsunderlag kontrakteras.⁵²

Enligt den överenskommelse som den nya regeringen träffat med Vänsterpartiet ska LOV ersättas med ett nytt regelverk. Med anledning av detta kommer ett antal utredningar att tillsättas.⁵³

Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända

I lagen anges att Arbetsförmedlingen i vissa fall är skyldig att tillämpa LOV. LOV ska tillämpas vid tillhandahållandet av etableringslotsar för nyanlända invandrare.⁵⁴

Lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen

Lagen ger möjlighet att tillämpa valfrihetssystem för övrig arbetsmarknadspolitisk verksamhet (utöver etableringslotsarna). Detta valfrihetssystem är inte obligatoriskt.⁵⁵

⁵¹ SOU 2011:73, s.355.

⁵² Hartman 2011, s.12.

⁵³ Prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 2, s.105.

⁵⁴ Konkurrensverket 2013:7, s.9.

⁵⁵ Konkurrensverket 2013:7, s.9.

Vad säger forskningen om outsourcing?

Vissa belägg för kostnadsminskningar och kvalitetsförbättringar

I en rapport från ESV från 2006 redovisas resultat från internationella studier av upphandling på entreprenad.⁵⁶ Huvudsakligen ger studierna enligt ESV en bild av att outsourcing leder till minskade kostnader och att kvaliteten inte försämras. Studierna kunde inte visa på något starkt samband mellan storleken på kostnadsminskningen och verksamhetens karaktär.

ESV understryker i sin rapport att de internationella resultaten inte direkt går att översätta till den svenska statsförvaltningen. Alla verksamheter är olika och vissa verksamheter är mer lämpliga än andra att outsourca. Enligt ESV visar emellertid även svenska studier och utvärderingar på kostnadsminskningar och/eller kvalitetsförbättringar. De svenska studierna har dock huvudsakligen avsett outsourcing av kommunal verksamhet.

Flertalet empiriska undersökningar som ESV refererar till visar att det är konkurrensen i sig som är avgörande för effekterna på effektivitet och kvalitet, inte om verksamheten bedrivs i offentlig eller privat regi.⁵⁷ Här finns det dock annan forskning som finner att privat drift leder till lägre kostnader än offentlig.⁵⁸ Ett viktigt

⁵⁶ ESV 2006:15. För andra sammanställningar av internationella studier se bl.a. Domberger, S. & Jensen, P.H. 1997. Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. I *Oxford Review Economic Policy* 13 (4), s.67 ff. Blom-Hansen, J. 2003. Is private delivery of public services really cheaper? Evidence from public road maintenance in Denmark. I *Public Choice* 115 (3), s.419 ff.

⁵⁷ ESV 2006:15, s.37. jfr Jensen, P. H. 2007, s.36.

⁵⁸ Se bl.a. Jordahl, H. 2009. *Privatiseringar av statligt ägda företag – En litteraturöversikt med fokus på OECD-länderna*. Rapport N9010, Finansdepartementet och Näringsdepartementet, Megginson, W.L. & Jeffrey, M.N. 2001. From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization, i *Journal of Economic Literature* (39), s.321 ff.

skäl till detta skulle då vara att vinstintresset ger starkare incitament att effektivisera verksamheten.⁵⁹ Flertalet av dessa empiriska studier har dock hämtat sin empiri från enklare tjänster, som t.ex. parkskötsel. För mer komplexa tjänster är effekterna av privatisering mer osäkra.⁶⁰ Eftersom konkurrens och privat ägande ofta introduceras vid samma tillfälle är det emellertid generellt svårt att särskilja de båda effekterna.⁶¹

I en studie från Tillväxtanalys är en slutsats att konkurrens och ägande förefaller vara ungefär lika viktiga för utfallet av outsourcing av offentlig verksamhet. Enligt studien är orsaken till att man finner att konkurrens effekten är relativt sett mindre än vad som framkommit i många tidigare studier att man nu har tillgång till ett större underlag av studier av verksamheter som varit föremål för outsourcing under lång tid. En del tidigare studier har enligt studien sannolikt fångat upp en engångseffekt i samband med att en verksamhet först konkurrensutsatts.⁶²

Inom ekonomisk teori anses vanligtvis marknaden lämpa sig bäst för tjänster som är enkla, lätta att specificera och mäta samt inte kräver särskilda investeringar. Tjänster som är svåra att specificera och mäta är mer lämpade att behålla inom det offentliga.⁶³

De internationella studier av outsourcing av offentlig verksamhet som ESV i sin rapport hänvisar till visar att effektivitetsvinsterna främst beror på en kombination av:

⁵⁹ Se bl.a. Hart, O., Shleifer, A. & Vishny, R.W. 1997. The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons, i *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), s.1127 ff., Levin, J. & Tadelis, S. 2010. Contracting for Government Services: Theory and Evidence from US Cities, i *The Journal of Industrial Economics*, 58(3), s.507 ff., jfr ESO 2014:5, s.64.

⁶⁰ ESO 2014:8. Lindqvist, E. *Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem*, s.34.

⁶¹ Tillväxtanalys 2011:24. *Hinder och drivkrafter för tjänsteinnovation i offentlig sektor. Outsourcing av offentligt finansierade tjänster*, s.23.

⁶² Tillväxtanalys 2011:24, s.3, 8.

⁶³ ESO 2014:5. Andersson, F., Janlöv, N. & Rehnberg, C. *Konkurrens, kontrakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi*, s.69, ESV 2006:15, s.62.

1. Förbättrat ledarskap och effektivare arbetsmetoder.
2. Tillgång till kunskap, nya idéer och ny teknologi.
3. Effektivare användning av utrustning och anläggnings-tillgångar.⁶⁴

Enligt ESV måste flera förutsättningar vara uppfyllda för att en outsourcing ska leda till effektivitetsvinster. För det första måste det vara möjligt att skilja ut den för outsourcing påtänkta verksamheten från övrig verksamhet. För det andra måste innehållet i tjänsterna vara möjligt att specificera och följa upp. För det tredje måste det finnas en fungerande marknad och för det fjärde måste beställaren ha nödvändig kompetens.⁶⁵

Innan en eventuell outsourcing bör myndighetsledningen också bedöma de ekonomiska konsekvenserna och riskerna med att upphandla verksamheten. Vidare bör ledningen bl.a. överväga hur man ska vidmakthålla en god beställarkompetens och hur avtalen ska utformas så att den outsourcade verksamheten kan styras och kontrolleras.⁶⁶

De effektivitetsvinster som en outsourcing kan ge är också beroende av utgångsläget. Myndigheter som sedan länge har jobbat med att utvärdera om verksamheten bedrivs på bästa och billigaste sätt och också genomfört olika insatser för att effektivisera verksamheten har förmodligen inte mycket att tjäna på outsourcing.⁶⁷

I andra internationella översikter om konsekvenserna av statlig outsourcing dras en tydligare skiljelinje mellan kostnadsbesparingar, som flertalet studier anser ha åstadkommit, och hur kvaliteten påverkas. Till skillnad från bilden av att kostnadsbesparingar åstadkoms genom outsourcing är forskningsresultat

⁶⁴ ESV 2006:15, s.39.

⁶⁵ ESV 2006:15, s.6.

⁶⁶ ESV 2006:15, s.46.

⁶⁷ ESV 2006:15, s.45.

taten betydligt mer splittrade vad gäller om verksamhetens kvalitet påverkas positivt av outsourcing.⁶⁸ För tjänster där det är relativt enkelt att mäta kvaliteten, som sophämtning e.d., visar dock studier att outsourcing leder till lägre kostnader, utan att kvaliteten försämras.⁶⁹

I den ovan nämnda studien från Tillväxtanalys pekas på ett metodologiskt problem med många av de studier som genomförts av kvaliteten i den outsourcade verksamheten. I dessa studier utvärderas mått på kvalitet som sammanfaller med de mått som skrivits in i kontrakt. Det innebär att man enligt Tillväxtanalys missar målet, då det är i de kvalitetsdimensioner som inte går att skriva in i kontrakt som problem främst kan förväntas uppstå.⁷⁰

Det bör också noteras att det inte går att sätta likhetstecken mellan kostnadsminskningar och ökad effektivitet. Kostnadsminskningar utgör bara effektivitetsvinster om de följer som ett resultat av att tillgängliga resurser används på ett bättre sätt. En kostnadsminskning som beror på en omfördelning mellan grupper i samhället utgör ingen samhällsekonomisk effektivitetsvinst, t.ex. om lönerna för de anställda i den outsourcade verksamheten pressas ned. Om leverantörerna däremot introducerar bättre produktionsmetoder som resulterar i ökad produktion, allt annat lika, har den samhällsekonomiska effektiviteten ökat.⁷¹

Bristande kunskap om konsekvenser av outsourcing i Sverige

Den huvudsakliga bild som internationell forskning förmedlar är att outsourcing av verksamhet leder till kostnadsminskningar. Den bilden är inte lika tydlig för Sveriges del. I ett par aktuella genomgångar av forskning om outsourcing i Sverige uppmärksammas i stället avsaknaden av empiriskt relevant forskning och

⁶⁸ Se t.ex. Jensen, P. H. 2007. *Public Sector Outsourcing Contracts. The Impact of Uncertainty, Incentives and Transaction Costs on Contractual Relationships.*

⁶⁹ ESO 2014:8, s.35.

⁷⁰ Tillväxtanalys 2011:24, s.3.

⁷¹ ESV 2006:15, s.36.

av tydliga belägg för kostnadsminskningar och kvalitetsförbättringar i den outsourcade verksamheten.

I en forskarantologi från SNS där valfrihetssystemen inom välfärdsområdena studeras konstateras i slutkapitlet att den främsta slutsatsen som kan dras är att kunskapsläget inom många områden är anmärkningsvärt begränsat. Av det skälet kan inte antologin utmyнна i några generella slutsatser om vinster eller förluster av outsourcing. Forskningen visar varken på några entydiga effektivitetsvinster eller motsvarande förluster. Det konstateras visserligen att de privata utförarna har lägre kostnader inom flera områden, men verksamheterna är inte alltid jämförbara och kostnadsbesparingen resulterar oftast i högre vinst för utföraren och minskar således inte den offentliga aktörens kostnader.⁷²

I en aktuell genomgång av svenska och danska erfarenheter av privata utförare i välfärdssektorn (hemtjänst, barnomsorg och vårdhem) konstateras att det inte finns några generella belägg för att kostnadseffektivitet och servicekvalitet har ökat genom outsourcing.⁷³ Forskarna som gjort studien konstaterar också att:

Studies in the area are few, and the existing studies often focus on one or a few types of effects (cost, quality, employee conditions etc.) rather than evaluating the overall effects of marketization. Moreover, the number of cases in many of the studies is low and, as a result, the potential for generalization of the reported results is typically low or non-existent.⁷⁴

En slutsats av forskningsgenomgången är att avsaknaden av dokumenterade effekter av outsourcing är en konsekvens av att det saknas studier med tillräcklig kvalitet.⁷⁵ Det bör dock noteras

⁷² Hartman 2011, s.262 ff.

⁷³ Helby Petersen, O. & Hjelmar, U. 2014. Marketization of welfare services in Scandinavia: A review of Swedish and Danish experiences, i *Scandinavian Journal of Public Administration* 17(4), s.1, 14 f.

⁷⁴ Helby Petersen & Hjelmar 2014, s.15.

⁷⁵ Helby Petersen & Hjelmar 2014, s.16. Jfr Pollitt, C. & Dan, S. 2011. *The Impacts of the New Public Management in Europe: A Meta-Analysis*. COCOPS Working Paper No.3, s.31 f. och Jensen 2007.

att ovan refererade forskningsgenomgångar främst avser outsourcing genom valfrihetssystem och i första hand då på kommunal nivå. Vad gäller outsourcing av statlig kärnverksamhet är tillgången på empiriskt relevant forskning än mer begränsad.

Svårigheter som forskningen uppmärksammat

Nedan listar vi några av de problem som forskningen har uppmärksammat och som vi menar kan vara relevanta för vår studie. Självfallet finns det andra problem som vi inte har möjlighet att belysa här.⁷⁶

Transaktionskostnaderna kan vara betydande

En underskattning av transaktionskostnaderna kan utgöra ett problem i samband med outsourcing.⁷⁷ För att det överhuvudtaget ska vara värt att outsourca verksamhet krävs att transaktionskostnaderna är lägre än värdet av de effektivitetsvinster som konkurrensutsättningen kan ge.

I den ovan refererade ESV-studien påpekas att i flera av de internationella studierna torde kostnadsminskningarna vara något överskattade. Bland annat underskattas just transaktions- och omställningskostnader.⁷⁸ Omställningskostnaderna utgörs av kostnader för övertalighet och omorganisation.

I en internationell studie byggd på data från 18 EU-länder hävdas också att "outsourcing was not associated with a reduction in the public sector size as regards expenditure and employment, either

⁷⁶ Bland annat har uppmärksammats att omfattande outsourcing kan försvåra den horisontella samverkan inom staten. Se bl.a. Pollitt, C. 2014. *Future Trends in European Public Administration and Management: An Outside-In Perspective*. COCOPS Report, s.27.

⁷⁷ I transaktionskostnaderna ingår: insamling av relevant information av leverantörer, priser etc., förhandlingar och upprättande av kontrakt med leverantörer samt löpande uppföljning av att leverantörernas prestationer motsvarar kontraktet (ESV 2006:15, s.22). Till transaktionskostnaderna bör också läggas kostnader för att hantera eventuella överprövningar av upphandlingarna. Se t.ex. Behrens, O & Paulsson, E. 2011. *Från Make till Buy i offentlig sektor – Hur organiseras en myndighet för att leverera? En fallstudie av Trafikverkets inköps- och upphandlingssektion*, s.9.

⁷⁸ ESV 2006:15, s.34.

in short or long term”.⁷⁹ Enligt författarna till den studien skulle detta resultat kunna hänga samman med bl.a. höga transaktionskostnader.⁸⁰

Bristande konkurrens kan utgöra ett problem

Ett problem som kan uppstå i samband med outsourcing av kärnverksamhet är att det är bristande konkurrens på marknaden för den tjänst som ska upphandlas. Något som bl.a. kan leda till ökade kostnader för beställaren. Enligt ESV tyder flera studier på att marknadskoncentrationen har ökat på svenska upphandlingsmarknader där den offentliga sektorn är den huvudsakliga upphandlaren. Det gäller bl.a. drift och underhåll av vägar. Detta förhållande kan vara en konsekvens av att offentliga upphandlingar ofta innebär relativt stora åtaganden för företagen.⁸¹

För flera offentliga kärnverksamheter finns det över huvud taget ingen fungerande marknad och för somliga kommer det knappast heller att utvecklas någon sådan marknad. Vissa myndigheters tjänster är så specifika och av så begränsad omfattning att privata företag saknar incitament att satsa på den marknaden. Detta till skillnad mot t.ex. administrativ stödverksamhet och lokalvård.⁸²

Risk att myndigheters kompetens urlakas

Ett problem som har uppmärksammats i olika studier är att den offentliga beställaren efter en tids konkurrensutsättning förlorar kunskapen om den verksamhet som upphandlas. Extra svårt att upprätthålla en tillräckligt god upphandlingskompetens blir det för den myndighet som helt har avvecklat sin egen verksamhet inom den outsourcade tjänsten.⁸³ Bristande kompetens kan bl.a. leda till undermåliga upphandlingar eller till att beställaren vid

⁷⁹ Alonso, J, Clifton, J & Diaz-Fuentes, D. 2011. *Did New Public Management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size*. COCOPS Working paper NO.4, referat från Pollitt, C. 2012. Politics, administration and performance: A continuing search but no one best way? I Statskontoret *Den effektiva staten. En antologi från Statskontoret*, s.121.

⁸⁰ Pollitt 2012, s.121.

⁸¹ ESV 2006:15, s.42.

⁸² ESV 2006:15, s.45.

⁸³ ESV 2006:15, s.23 f.

utformningen av underlag inför kommande upphandlingar blir helt beroende av den leverantör som för närvarande har kontraktet.⁸⁴ Leverantören av tjänsten kan då välja att överdriva eller underdriva behovet av densamma. Ekonomer brukar benämna tjänster där upphandlaren är beroende av leverantörens expertis för trovärdighetstjänster.⁸⁵

I internationell forskning talas även ibland om risken för ”hollow out”⁸⁶ av statsapparaten som en konsekvens av bl.a. outsourcing. I denna ”urholkade” stat minskar oberoendet och förmågan att analysera och agera.⁸⁷

Svårt att specificera och mäta kvaliteten i outsourcade tjänster
Tjänster är ofta svåra att specificera, vilket också gör det svårt att mäta utfallet. Särskilt tydligt är det för de ovan nämnda trovärdighetstjänsterna, där utförarna har bättre kännedom om tjänsternas kvalitet än den upphandlande myndigheten.⁸⁸

Även om den outsourcande myndigheten relativt detaljerat lyckas precisera hur tjänsten ska utföras blir värderingen av om den outsourcade tjänsten uppfyller kraven i kontraktet ofta beroende av subjektiva omdömen. Ett typiskt exempel är lokalvård, där olika bedömare kan ha olika syn på om den är väl utförd eller inte.⁸⁹

Svårigheten att specificera och mäta kvaliteten i den outsourcade verksamheten kan leda till att leverantören av tjänsten prioriterar höjd vinst på bekostnad av kvaliteten. Om kvalitetskraven i den

⁸⁴ Krus 2011. *I Statens tjänst – en roll med många bottnar*, s.34 f., ESV 2006:15, s.44, Riksrevisionen (RiR) 2012:14. *Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till ökad produktivitet?* s.11.

⁸⁵ Se t.ex. ESO 2014:8, s.7, 36, Tillväxtanalys 2011:24, s.3, Henrekson. M. & Jordahl, H. 2012. *Vinster och privatiseringar i landet Lagom*, s.7.

⁸⁶ Begreppet brukar översättas med en ”urholkad stat”.

⁸⁷ Pollitt 2014, s.26 f. Jfr Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Rhodes, R.A.W. 2007. *Understanding Governance: Ten Years On*, i *Organization Studies*, vol.128, nr 8, s. 1243 ff.

⁸⁸ Inom ekonomisk teori brukar man tala om asymmetrisk information. Se SOU 2015:7. *Krav på privata aktörer i välfärden*, s.55 f.

⁸⁹ Jensen 2007, s.72, 159.

upphandlade verksamheten inte är tydligt angivna och mätbara torde risken för någon form av sanktion för ett eventuellt kontraktsbrott vara relativt liten.⁹⁰

Det finns emellertid även problem med att detaljerat ange kvalitetskrav vid upphandlingen av en tjänst. För det första kräver det detaljerad kunskap om vilket som är det bästa sättet att utföra en tjänst på. Något som en upphandlande myndighet inte alltid har. För det andra minskar detaljerade krav utrymmet för leverantören att använda alternativa och kanske mer innovativa och effektiva sätt att leverera tjänsten. För det tredje är det kostsamt att följa upp en upphandling med många detaljerade krav. Om leverantören noterar att myndigheten inte gör en detaljerad uppföljning finns det också en risk att den förstnämnda struntar i att leva upp till kraven i kontraktet.⁹¹ För det fjärde anges så gott som alltid i detaljerade kontrakt ett antal mätbara indikatorer för leverantörens prestationer. Här finns en i forskningen väl dokumenterad risk att tjänsten eller verksamheten koncentreras till det som mäts, vilket kan ske på bekostnad av det som inte mäts.⁹²

Om en upphandlande myndighet i stället väljer att styra leverantören genom mindre detaljerade avtalsvillkor får denne större möjligheter att själv välja det bästa sättet att utforma tjänsten på. Något som skulle kunna bidra till mer innovativa och effektiva sätt att bedriva tjänsten. Det finns dock en risk att de sätt som leverantören med ökade frihetsgrader väljer att utforma verksamheten på inte ligger i linje med den upphandlande myndighetens intentioner. Om upphandlingen styr mot resultat i stället för i detalj finns också en risk att leverantören väljer att fokusera på delar i avtalet som ger snabbare resultat och undviker mer svårhanterliga uppgifter, t.ex. genom att i en arbetsförmedlande

⁹⁰ Jfr Jensen 2007, s.72, 159, Behrens, O & Paulsson, E. 2011, s.8 f., ESO 2014:8, s.35, Henrekson, M. & Jordahl, H. 2012, s.7.

⁹¹ Arbetsförmedlingen 2013. *Sex år med kompletterande aktörer. Arbetsförmedlingens erfarenheter och utmaningar*. Utdrag från PM Rapport om fördjupad granskning av kompletterande aktörer, s.10 f., jfr ESO 2014:8, s.35.

⁹² ESO 2014:5, s.64.

verksamhet inrikta sig mot personer som står närmare arbetsmarknaden (cream-skimming).⁹³

För offentligt finansierade tjänster finns ytterligare svårigheter med att styra leverantören mot att leverera hög kvalitet i den outsourcade tjänsten. För det första begränsar kraven i LOU myndigheters möjligheter att använda tidigare erfarenheter som grund för inköp. För det andra upphandlar myndigheter, till skillnad från andra konsumenter, tjänster som ofta konsumeras av någon annan och betalas med skattepengar. Detta kan försvaga incitamenten att följa upp och handla utifrån tidigare information om en viss leverantör, även när detta skulle vara möjligt, t.ex. i samband med förlängning av ramavtal.⁹⁴

Särskilt om valfrihetssystem

Valfrihets- eller kundvals-system är något som i Sverige i första hand tillämpas på kommunal nivå inom vård, skola och omsorg. Inom staten är det enbart Arbetsförmedlingen som tillämpar valfrihetssystem inom delar av sin verksamhet.

Om en upphandling enligt LOU kännetecknas av konkurrens under den tid upphandlingen pågår, kännetecknas en upphandling inom ett valfrihetssystem av en fortlöpande konkurrens-situation under hela avtalsperioden.

Den ekonomiska teori som ligger till grund för valfrihetssystemen utgår från att individer gör rationella val för att maximera sin egen nytta. För att kunna göra detta förutsätts att individen har god information om de olika alternativ som finns att välja mellan och att hon eller han också kan ta till sig informationen och kunna väga för- och nackdelar mot varandra. Ett antal faktorer avgör hur väl en individ klarar av att göra välinformerade val inom valfrihetssystemen. Faktorer som brukar framhållas är

⁹³ Arbetsförmedlingen 2013, s.12.

⁹⁴ ESO 2014:8, s.35 f., Tillväxtanalys 2011:24, s.15 f.

sociala resurser, utbildning och fysiska förutsättningar, liksom komplexiteten i den tjänst som valet avser.⁹⁵

Svensk och internationell forskning om valfrihetssystemen visar att just möjligheten för brukarna att göra välinformerade val är ett betydande problem inom systemen. Forskningen visar även att många problem med valfrihetssystemen är kopplade till incitamenten. Om inte systemen är konstruerade så att brukarna av tjänsten har incitament att aktivt välja kvalitet, eller om leverantörerna inte har incitament att satsa på sådan kvalitet som tillgodoser brukarnas behov fungerar inte systemen.⁹⁶

⁹⁵ Se t.ex. Riksrevisionen (RiR) 2014:14. *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?* s.39 f. Konkurrensverket 2013:7, s.29.

⁹⁶ Se bl.a. Hartman 2011, Konkurrensverket 2012:3. Lundvall, K. *Kvalitets-höjande konkurrens i valfrihetssystem – vad krävs?* s.56.

Outsourcing i praktiken

I det här kapitlet beskriver vi översiktligt hur myndigheters arbete med outsourcing kan gestalta sig i praktiken. Med hjälp av de myndigheter som vi har valt ut för en närmare analys ger vi exempel på hur de utmaningar som ligger i upphandlingsprocessen kan hanteras. Tyngdpunkten – i likhet med resten av rapporten – ligger på outsourcing av kärnverksamhet.

Outsourcing i staten – några utgångspunkter

Outsourcingens omfattning i dag

Den offentliga upphandlingen av varor och tjänster utgör i dag en betydande andel av BNP och har därmed en direkt inverkan på den svenska ekonomin. Konkurrensverket uppskattar att de offentliga inköpen 2012 uppgick till ca 600 miljarder kronor per år.⁹⁷ Av dessa offentliga inköp står kommuner och landsting för en betydande del. Den exakta fördelningen i kronor mellan staten och den kommunala sektorn framgår inte av Konkurrensverkets rapport. Konkurrensverket beräknar dock att statliga myndigheter stod för 19 procent av antalet upphandlingar som gjordes under 2012.⁹⁸ De största upphandlarna bland de statliga myndigheterna var Trafikverket (845 upphandlingar) och Fortifikationsverket (205 upphandlingar).⁹⁹

Av den statistik om upphandlingarnas värde som SCB tar fram framgår att statliga myndigheter 2012 stod för 36 procent av

⁹⁷ Konkurrensverket 2013:9, s.7. I den senaste av sina årliga rapporter om den offentliga marknaden uppskattar tidningen Dagens Samhälle inköpen under 2013 till ca 900 miljarder kronor. Då inkluderas i den summan även alla inköp som görs av offentligt ägda bolag. Se Dagens Samhälle Research. 2014. *Den offentliga marknaden*, s.60.

⁹⁸ Kommuner stod för 44 procent, landsting för 8 procent, bolag för 24 procent och kategorin övriga för 5 procent. Se Konkurrensverket 2013:9, s.47.

⁹⁹ Konkurrensverket 2013:9, s.57.

värdet av de upphandlingar som utannonserades i EU:s gemensamma databas för annonsering av upphandlingar (TED). Statliga myndigheter upphandlade främst tjänster, 51 procent av värdet, vilket motsvarade 49 miljarder kronor.¹⁰⁰ Det bör dock noteras att underlaget för SCB:s statistik har stora brister.¹⁰¹

Bland de största anbudsgivarna finns främst bygg- och entreprenadföretag, men också ett antal konsultföretag. NCC (883), Sveab (594) och Peab Sverige (494) är de som under 2012 lämnade flest anbud vid offentliga upphandlingar. Konsultföretagen WSP (493), Tyréns (341) och Ramböll (327) tillhör också de största anbudsgivarna.¹⁰²

Överprövningar av upphandlingar utgör en betydande kostnad för myndigheterna. De statliga myndigheter som fick flest upphandlingar överprövade under 2012 var Trafikverket (40 st.), Försvarets materielverk (21 st.) och Arbetsförmedlingen (21 st.). Arbetsförmedlingen var också den myndighet som fick procentuellt flest upphandlingar överprövade (26 procent).¹⁰³

I vår studie avgränsas outsourcing till *tjänster* eller *verksamheter* som upphandlas på entreprenad (se inledande kapitlet). Det är generellt svårt att få en tydlig bild av omfattningen av outsourcing utifrån tillgänglig statistik. Det gäller dock inte enbart outsourcing enligt vår definition. I en underlagsrapport till Upphandlingsutredningen påpekar författarna att statistikinsamlingarna om offentlig upphandling ”är splittrade över flera ansvariga statistikmyndigheter och uppvisar i delar krävande manuella insamlingsprocesser”.¹⁰⁴ Kritiken i Upphandlingsutredningens slutbetänkande är ännu skarpare. Utredningen beskriver statistiken som ”undermålig”. Slutsatsen är att statistiken inte går att

¹⁰⁰ Övriga två kategorier är Byggentreprenader och Varor, som står för 24 miljarder kronor vardera.

¹⁰¹ Konkurrensverket 2013:9, s.89 ff.

¹⁰² Konkurrensverket 2013:9, s.72.

¹⁰³ Konkurrensverket 2013:9, s.77.

¹⁰⁴ Rom, H. & Nylöf, P. 2010 *Nationell statistik om offentlig upphandling enligt skotsk förebild*, bilaga till SOU 2013:12. Jfr Konkurrensverket 2013:9, Bergman, M. 2008, ESV 2006:15.

använda till några djupare analyser. Den svenska upphandlingsstatistiken är enligt utredningen ”närmast oanvändbar”.¹⁰⁵

Mot den bakgrunden är det knappast förvånande att vi inte har kunna hitta någon statistik om hur omfattande outsourcing av statlig kärnverksamhet är.

Några exempel på omfattningen av outsourcing

Även om det utifrån tillgänglig statistik inte går att exakt se hur omfattande outsourcing av statlig kärnverksamhet är vågar vi ändå hävda, utifrån de siffror som vi har fått fram genom vår enkät och de fördjupade analyser vi gjort av sex myndigheter, att outsourcing av kärnverksamhet är omfattande inom staten.

Allra mest omfattande är denna verksamhet inom de myndigheter som upphandlar bygg- och anläggningsentreprenader. Två av de myndigheter som vi har studerat närmare – Trafikverket och Fortifikationsverket – är stora entreprenadupphandlare. Den förstnämnda myndigheten upphandlar entreprenader för ca 30 miljarder kronor.¹⁰⁶ Fortifikationsverket har all byggverksamhet och allt fastighetsunderhåll utlagt på entreprenad. Myndigheten upphandlade kärnverksamhet för ca 1,5 miljarder 2013.¹⁰⁷

Arbetsförmedlingens upphandling av kärnverksamhet är också betydande – 1,8 miljarder kronor.¹⁰⁸ Kriminalvården köpte tjänster för ca 608 miljoner kronor 2013. Nästan 200 miljoner av dessa utgörs av upphandling av hem för vård och behandling och 20 miljoner av upphandling av bevakningstjänster.¹⁰⁹ Båda dessa verksamheter tillhör Kriminalvårdens kärnverksamhet.

Skolverket och Socialstyrelsen är två myndigheter som upphandlar mycket expertkunskap inom sin kärnverksamhet. Skolverket köpte under 2013 tjänster för ca 811 miljoner kronor,

¹⁰⁵ SOU 2013:12, s.38.

¹⁰⁶ Intervju med representant för Trafikverket.

¹⁰⁷ Uppgifterna är hämtade från Statskontorets enkät.

¹⁰⁸ Uppgifterna är hämtade från Statskontorets enkät.

¹⁰⁹ *Kriminalvårdens årsredovisning 2013*, s.56, 62. Intervju med representant för Kriminalvården.

varav en betydande del utgörs av kärnverksamhet. Skolverkets köp av tjänster utgjorde ca 63 procent av myndighetens totala verksamhetskostnader 2013.¹¹⁰ Socialstyrelsen köpte tjänster för drygt 260 miljoner under samma period. I likhet med Skolverket hör en stor del av dessa hemma inom kärnverksamheten.¹¹¹

För de betydligt mindre myndigheterna Trafikanalys och Tillväxtanalys utgör köp av kärnverksamhet – i första hand expertkunskap – en betydande del av myndigheternas kostnader, även om summorna i kronor räknat inte är så stora. Trafikanalys upphandlade kärnverksamhet för knappt 23 miljoner kronor 2013, vilket enligt myndigheten utgör 52 procent av dess totala kärnverksamhet.¹¹² Tillväxtanalys upphandlade tjänster för 29,2 miljoner kronor 2013, vilket utgjorde ca 28 procent av myndighetens totala verksamhetskostnader. En betydande del av denna outsourcing utgjordes av kärnverksamhet.¹¹³

Olika behov i olika verksamheter

Som vi redogjort för i rapportens första kapitel har vi valt myndigheter för en fördjupad analys utifrån tanken att det ska vara myndigheter som skiljer sig vad gäller den typ av tjänster som de främst har outsourcat. Vi har kategoriserat myndigheterna i tre huvudtyper: myndigheter som främst upphandlar bygg- och anläggningsentreprenader, myndigheter som främst upphandlar specialkompetens samt myndigheter som upphandlar masstjänster. Vi har utgått från denna kategorisering i den följande redovisningen.

Entreprenadupphandling – från ”make” till ”buy”

Av de myndigheter som vi har studerat närmare är det främst Trafikverket och Fortifikationsverket som är stora upphandlare av bygg- och anläggningsentreprenader. Den förstnämnda är

¹¹⁰ *Skolverkets årsredovisning 2013*, s.178, 189. Intervjuer med representanter för Skolverket.

¹¹¹ Intervju med representanter för Socialstyrelsen.

¹¹² Uppgifterna är hämtade från Statskontorets enkät.

¹¹³ *Tillväxtanalys årsredovisning 2013*, s.22, 28.

också den klart största upphandlaren inom den statliga myndighetsvärlden.

Historiskt skiljer sig de båda myndigheterna något vad gäller outsourcing av kärnverksamhet. Fortifikationsverket har alltid upphandlat byggtreprenader på marknaden. Däremot utvecklade myndigheten med början i mitten av 1990-talet sin egen projekteringsverksamhet. Det skedde inledningsvis genom att flertalet av de som arbetade med projektering vid dåvarande Fortifikationsförvaltningen gick över till ett nybildat statligt bolag. Senare kom verksamheten att privatiseras fullt ut.

Trafikverket (och dess föregångare Vägverket och Banverket) hade till skillnad från Fortifikationsverket från början produktions- och underhållsverksamheten till största delen i egen regi, men har sedan successivt outsourcat denna kärnverksamhet. Outsourcing inom Trafikverkets område inleddes 1992, då Vägverket började konkurrensutsätta sin produktionsverksamhet. Produktionen var helt outsourcad efter 6–7 år. 1 januari 2009 bolagiserades sedan produktionsverksamheten i form av det statliga aktiebolaget Svevia. 1998 införde Banverket en beställar- och utförarorganisation och från 2000 började myndigheten att konkurrensutsätta sin produktionsverksamhet.¹¹⁴ Den 1 januari 2010 överfördes produktionsverksamheten vid Banverket till det statliga aktiebolaget Infranord. Outsourcing av Banverkets underhållsverksamhet inleddes 2002 och avslutades först i december 2013.

Ökad centralisering av upphandlingen

Gemensamt för Trafikverket och Fortifikationsverket är att de under senare år har gått mot en ökad centralisering av inköpsfunktionen. Trafikverkets har sedan 2013 centraliserat stödet för upphandling till en funktion – Inköp och logistik – som geografiskt finns placerad på åtta orter i landet. Cirka 120 inköpare finns där som stöd till beställarna ute i verksamheten. Inköps-

¹¹⁴ SOU 2009:24. *De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden*, s.36.

funktionen ser bl.a. till att det finns nationella upphandlingsstrategier, att upphandlingarna sker på ett likartat sätt över landet och mellan verksamhetsområdena, att kommunikation med marknaden är samordnad samt att det sker en systematisk återföring av erfarenheter och nya kunskaper. Upphandlingsbesluten fattas i linjeverksamheten, i samråd med inköpscheferna.¹¹⁵

Som en del av centraliseringen och ambitionen att få bättre kontroll på upphandlingarna har Trafikverket sedan 2012 ett elektroniskt inköpssystem och sedan 2013 ett elektroniskt beställningssystem. Med de systemen kan myndigheten centralt ta fram statistik och följa de olika projekten, vilket tidigare inte varit möjligt att göra på ett samlat sätt utan enbart för varje projekt och avdelning.

Fortifikationsverkets upphandling är organiserad genom en enhet på huvudkontoret. Från 1 januari 2015 har den enheten getts ett mer övergripande ansvar för upphandling, logistik, e-handel och statistikuppgifter. Förändringen är en fortsättning på den centralisering, som redan tidigare skett genom inrättandet av den centrala upphandlingsenheten. De upphandlare som en gång i tiden fanns placerade ute i landet är numera avvecklade.

Total- eller utförandeentreprenad?

Det finns två huvudformer av entreprenader: utförande- respektive totalentreprenad. I utförandeentreprenaden svarar beställaren för projekteringen och entreprenören för utförandet. Projekteringen utför beställaren antingen i egen regi eller genom konsulter. I projekteringen ingår ett ansvar för konstruktion och materialval, dvs. den tekniska lösningen av uppdraget. I utförandeentreprenaden tar antingen beställaren eller användaren ansvar för underhållet. I totalentreprenaden ansvarar entreprenören för både projektering och utförande. Entreprenören ges så-

¹¹⁵ Jfr Statskontoret 2014:33. *Nya myndigheter på transportområdet – Fördjupningsfrågor för uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen*, s.59.

ledes ett samlat ansvar för teknik och produktion. I totalentreprenaden kan också ansvaret för underhållet av anläggningen överlåtas till entreprenören.¹¹⁶

En variant av totalentreprenaden utgörs av funktionsentreprenaden. I en funktionsentreprenad ges entreprenören ett långsiktigt ansvar för drift och underhåll av anläggningen. Till skillnad från en renodlad totalentreprenad är det inte enbart kraven på anläggningens egenskaper som ska uppfyllas, utan också dess användbarhet och funktionalitet.¹¹⁷ Genom funktionsentreprenaden ökar entreprenörens ansvar. En ökad användning av total- och funktionsentreprenader kan därmed beskrivas som ökad outsourcing av kärnverksamhet.

Utförandeentreprenaden är den klart dominerande entreprenadformen i Sverige. Något som till stor del torde hänga samman med transaktionskostnaderna. Vid en utförandeentreprenad är dessa relativt låga. Aktiviteter och material är väsentligen lika i de olika projekten. I dessa upphandlingar handlar det i stor utsträckning om att prissätta de aktiviteter och det material som krävs för att genomföra entreprenaden. Den entreprenör som har den lägsta slutsumman vinner sedan upphandlingen. En upphandling genom total- eller funktionsentreprenad är mer komplicerad, då förutsättningarna och omfattningen av entreprenaden skiljer sig åt mellan olika anläggningar. Kontrakten måste utformas så att beställaren är säker på att få det den vill ha och att leveransen kan kontrolleras på ett bra sätt och till rimliga kostnader.¹¹⁸

Trafikverket och Fortifikationsverket skiljer sig något vad gäller vilken form av entreprenad som prioriteras. Fortifikationsverket arbetar i första hand med utförandeentreprenader. Ett skäl till detta är att myndighetens entreprenadupphandlingar ofta gäller om- och tillbyggnader som måste kunna fungera ihop med redan befintliga anläggningar.

¹¹⁶ SOU 2009:24, s.20.

¹¹⁷ SOU 2009:24, s.21.

¹¹⁸ SOU 2009:24, s.22 f.

Trafikverket hade redan vid sin tillkomst genom Trafikverksutredningen ett medskick om att utveckla sin beställarroll.¹¹⁹ Senare föreslog Produktivitetskommittén i sitt betänkande att andelen totalentreprenader bör öka till Trafikverkets halva investeringsvolym 2018.¹²⁰ År 2013 uppgick andelen till 22 procent.¹²¹ Enligt Produktivitetskommittén ger totalentreprenader bättre förutsättningar för teknisk utveckling och innovation genom att dessa entreprenader integrerar konstruktion och utförande. Kommittén hänvisade också till erfarenheter från Sverige och utomlands som tyder på att totalentreprenadformen leder till att projekterings- och byggfasen genomförs snabbare, att kostnadsökningarna blir mindre, att tidsförskjutningar uppstår i mindre utsträckning och att kvaliteten är lika eller bättre.¹²²

Mot bakgrund av Trafikverksutredningens och Produktivitetskommitténs förslag arbetar Trafikverket sedan några år med att renodla sin beställarroll. I detta ingår att myndigheten ska använda sig mer av totalentreprenader, arbeta mer med funktionskrav och mer med fasta priser på konsultupphandlingar.¹²³ Tanken är bl.a. att genom att minska detaljstyrningen och ge mer ansvar till entreprenörer och konsulter ska också mer innovativa och effektiva lösningar komma till stånd.

Beställarkompetensen i fokus

En central fråga när myndigheter i likhet med Fortifikationsverket och Trafikverket outsourcar det mesta av sin kärnverksamhet är hur man vidmakthåller en tillräcklig kompetens på myndigheterna för att kunna genomföra kvalificerade upphandlingar.

Fortifikationsverket framhåller som avgörande för om en outsourcing ska bli lyckad att man har resurser och kompetens att vara en kvalificerad beställare; att man klarar att ställa de rätta

¹¹⁹ SOU 2009:24, s.12.

¹²⁰ SOU 2012:39. *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen*, s.18.

¹²¹ Statskontoret 2014:33, s.60.

¹²² SOU 2012:39, s.16.

¹²³ Jfr Statskontoret 2014:33, s.59 f.

kraven och framför allt att man har kompetens att göra kvalificerade utvärderingar av det som har beställts.

När Trafikverket inledde sin outsourcing var beställarkompetensen inget problem. Det fanns i princip ingen marknad och myndigheten satt därmed på all kunskap. Av detta följde att beställningarna från Trafikverket blev mycket detaljerade. Med ambitionen att lämna mer ansvar till leverantörerna, genom att bl.a. använda sig av totalentreprenader, är det delvis en annan kompetens som måste utvecklas. Trafikverket gör detta bland annat genom att jobba i s.k. kategoriteam, där man bl.a. bygger upp kunskap om hur marknaden på området ser ut och utvecklas.

Tidigare lade Trafikverket i sina kompetenskrav större tyngd vid upphandlarnas regelkunskap. I dag prioriterar myndigheten i stället affärskompetens när man anställer upphandlare. Hur LOU och LUF fungerar menar Trafikverket att man kan lära ut på plats.

Kunskapsmyndigheter som upphandlar sin kunskap

Bland de myndigheter som vi har studerat närmare är det fem myndigheter som vi har placerat i kategorin för myndigheter som upphandlar specialkunskap: Tillväxtanalys, Trafikanalys, Socialstyrelsen, Skolverket och Kriminalvården. De fyra förstnämnda kommer vi att avhandla i detta avsnitt och Kriminalvården, som inte på samma sätt som de övriga är en renodlad kunskapsmyndighet, beskriver vi i ett efterföljande avsnitt.

Små analysmyndigheter med stor outsourcing

Trafikanalys och Tillväxtanalys är två relativt små utvärderings- och analysmyndigheter som upphandlar en betydande andel av sin kärnverksamhet.

Det finns stora likheter mellan de båda myndigheterna. Båda är unga myndigheter; de har bara funnits i några år. Båda arbetar också i mycket tät dialog med Regeringskansliet. En av intervjupersonerna uttrycker det som att de mer eller mindre är en del av Regeringskansliet. Båda har trots sin litenhet ett omfattande uppdrag som kunskapsmyndigheter inom sina respektive områden. Trafikanalys ska enligt sin instruktion med utgångspunkt i de

trafikpolitiska målen bl.a. utvärdera och analysera effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet. Tillväxtanalys ska bl.a. utvärdera och analysera effekter av statens åtgärder för hållbar tillväxt, näringslivet och regioners utvecklingskraft i hela landet. Båda myndigheterna har också statistikansvar inom sina respektive områden.¹²⁴

De upphandlingar som Trafikanalys och Tillväxtanalys genomför ser mycket annorlunda ut än de entreprenadupphandlingar som bl.a. Trafikverket och Fortifikationsverket främst ägnar sig åt. De båda analysmyndigheterna upphandlar kunskap inom sina kärnverksamheter. Den kunskapen återfinns hos olika konsulter och på universitet och högskolor. I jämförelse med entreprenadupphandlingarna är outsourcing för analysmyndigheterna mer en fråga om att få in rätt kunskap än att spara pengar.

Bredden i analys- och utvärderingsverksamheten har gjort att myndighetsledningarna har sett det som mer eller mindre oundvikligt att i stor utsträckning upphandla kompetens inom kärnverksamheten. För Tillväxtanalys del är detta också angivet i dess instruktion, där det stadgas att myndigheten i betydande omfattning bör upphandla utvärderingar och analyser från andra aktörer.¹²⁵ En skrivning som sannolikt ska tolkas som att regeringen hoppas att få ut mer verksamhet för pengarna om myndigheten är återhållsam med rekrytering av egen personal.

Den specialkompetens som Trafikanalys och Tillväxtanalys upphandlar är kopplad till projekt. I projekten arbetar man i nära kontakt med konsulterna/forskarna. Det är också myndigheterna som har ansvaret för slutprodukten. Hur konsultuppdraget ser ut i det enskilda fallet kan variera. Ofta bidrar konsulterna med delar i ett större projekt, men ibland genomförs projektet helt med externa konsulter.

¹²⁴ *Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys, Förordning (2009:146) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.*

¹²⁵ 3 a § Förordning (2009:146) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

Myndighetsledningarna i både Trafikanalys och Tillväxtanalys ser outsourcing som ett sätt att stärka den egna kompetensen. Båda beskriver det som att outsourcingen skapar dynamik i och tillför kompetens till myndigheten. Myndighetsledningen i Tillväxtanalys använder uttrycket ”kunskapsutveckling i nätverk”.

Samtidigt finns det en medvetenhet om att myndigheterna internt måste ha tillräcklig kompetens för att kunna vara bra upphandlare av extern kunskap. Man måste ha en mycket stark egen professionell kärna, som en av intervjupersonerna uttrycker det. Utan en sådan finns det en risk att myndigheten helt hamnar i händerna på konsulterna.

Uppdragsstyrning som leder till outsourcing

Skolverket och Socialstyrelsen är två stora kunskapsproducerande myndigheter som i likhet med Trafikanalys och Tillväxtanalys upphandlar mycket specialkunskap genom konsulter. En annan likhet mellan Skolverket och Socialstyrelsen är att de i betydande utsträckning är uppdragsstyrda. I början av januari 2015 listades på Socialstyrelsens webbsida 297 pågående regeringsuppdrag. Uppdragen ges i myndighetens regleringsbrev och löpande under året. Runt 100 nya uppdrag kan tillkomma under året, utöver de som ges i regleringsbrev.¹²⁶ I Skolverkets regleringsbrev för 2014 listas 112 uppdrag, ytterligare 13 uppdrag tillkom sedan året.¹²⁷

Gemensamt för Skolverket och Socialstyrelsen är också att de i betydande utsträckning är finansierade via sakanslag.¹²⁸ Sakanslag som vanligtvis är kopplade till de olika regeringsuppdragen och som fördelas per uppdrag. I Socialstyrelsens fall sker cirka hälften av finansieringen genom sakanslagen. För Skolverket

¹²⁶ Jfr Statskontoret 2011:8. *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen*, s. 26 ff.

¹²⁷ *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolverk*, samt Skolverkets webbsida.

¹²⁸ Indelningen i förvaltningsanslag och sakanslag är inte formaliserad. Vanligtvis menas dock med förvaltningsanslag sådana anslag som finansierar den löpande driften av en myndighet (förvaltningsutgifter). Med sakanslag avses då alla anslag som är avsedda att finansiera andra utgifter än förvaltningsutgifter. Se ESV 2009:39 *Förslag till utvecklad finansiell styrning*, s.52 och ESV, 2011 *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning*, s.14, 28.

utgör sakanslagen över 95 procent av det totala ramanslaget år 2015.¹²⁹ Det relativt sett mycket begränsade förvaltningsanslaget i förhållande till sakanslagen försvårar i Skolverkets fall uppbyggnaden av en central stödverksamhet för upphandlingen, då sakanslagen är kopplade till de enskilda projekten.

Den här finansieringsmodellen leder till att myndigheterna i stor utsträckning upphandlar extern kompetens. De kan inte anställa personal mer långsiktigt när de inte vet om de har finansiering för den personalen efter genomfört uppdrag. För Skolverket är detta särskilt tydligt. Myndigheten köpte tjänster för över 800 miljoner 2013, varav merparten torde utgöra kärnverksamhet.

Skolverket har i praktiken en mycket decentraliserad organisation för upphandling. Upphandlingarna sköts av de tjänstemän som är ansvariga för de enskilda projekten. Till stöd har de haft två personer på en upphandlingsfunktion placerad i Administrativa avdelningen. Upphandlingsfunktionen stärks nu med ytterligare två personer. Ambitionen sträcker sig dock längre än att enbart förstärka upphandlingsstödet. Myndigheten vill åstadkomma en ökad samordning och kontroll av upphandlingarna. I stället för att man inom varje enskilt projekt – vid utgången av 2014 pågick 350 sådana – ska fundera över vad man behöver köpa in är tanken att inom några år skapa en strategisk inköpsfunktion. En funktion som kan samordna inköpen och se till vad som är bäst för Skolverket som helhet och inte enbart för de enskilda projekten. Ambitionen är att 2018 ha en kategoristyrd strategisk inköpsorganisation på plats.

Inom Socialstyrelsen finns en särskild upphandlingsenhet med sex upphandlare plus en chef. Enheten är placerad i avdelningen Verksamhetsstöd. Upphandlingarna tillhörde tidigare Ekonomi-enheten, men utgör således nu en egen enhet. Ett skäl till att skapa en egen enhet var att myndigheten bedömde att upphandlingen kräver speciell kompetens, där juridiken spelar en stor roll.

¹²⁹ Även Arbetsförmedlingen har ett litet förvaltningsanslag i förhållande till sakanslagen. Endast drygt 10 procent av anslagen ligger inom förvaltningsanslaget. Resten ligger i stor utsträckning inom olika programanslag.

Kriminalvården upphandlar också specialkunskap

Kriminalvården är en relativt stor upphandlare av kärnverksamhet. Som vi tidigare nämnt är myndigheten i det sammanhanget av särskilt intresse, eftersom den tillhör den begränsade skara myndigheter som har rätt att utöva tvång och i vissa fall våld mot medborgare.

Kriminalvården outsourcar en mängd olika tjänster, varav vissa kan betraktas som kärnverksamhet. En stor del av outsourcingen av kärnverksamhet avser vård och behandling. Här är det främst hem för vårdvister som upphandlas, men också vister i s.k. halvvägshus. Båda dessa vistelseformer för intagna tillhör myndighetens kärnverksamhet och regleras i fängelselagen under beteckningen ”särskilda utslussningsåtgärder”.¹³⁰ Inom frivården finns motsvarande vistelseform. Den kallas då kontraktsvård.¹³¹

I de upphandlade boendena finns ingen personal från Kriminalvården. Personalen där har inte heller rätt att utöva tvång mot sina klienter. Dock kan det finnas krav på att personalen ska se till att urinprov lämnas.

Att utöva tvång och/eller våld mot enskild innebär myndighetsutövning i sin mest långtgående form. Om myndighetsutövning ska kunna överlåtas till icke-offentliga aktörer krävs lagstöd (se föregående kapitel). Inom Kriminalvårdens verksamhet förekommer att privata aktörer utför uppgifter som innebär myndighetsutövning. Privata bevakningsföretag upphandlas t.ex. för transporter till tingsrättsförhandlingar och till bevakning vid tingsrätten. De kan även arbeta på häkten, när Kriminalvården saknar egen personal på grund av personalbrist.

När privata väktare anlitas för vissa bevakningsuppdrag har de bedömts utöva myndighet. Detsamma gäller när privata aktörer

¹³⁰ 11 kap *Fängelselag* (2010:610).

¹³¹ Inom frivården ryms övervakning av klienter som är villkorligt frigivna, har skyddstillsyn, samhällstjänst, eller övervakas med hjälp av s.k. fotboja.

ges rätt att assistera vid tillsyn av den som avtjänar sitt fängelsestraff genom att bära s.k. fotboja. I dessa fall finns lagstöd för att överlåta myndighetsutövningen på en icke-offentlig aktör.¹³²

Privata bevakningsföretag används också av Kriminalvården för transporter av frihetsberövade personer. Denna verksamhet innebär också myndighetsutövning, men här saknas lagstöd för att överlåta verksamheten till icke-offentliga utövare. Därför ska vid en sådan transport kriminalvårdare medfölja som transportledare. Generellt gäller enligt Kriminalvårdens föreskrifter att väktare som utför bevakningsuppdrag utanför anstalt alltid ska genomföra dessa tillsammans med kriminalvårdspersonal, om det inte är obehövligt av säkerhetsskäl.¹³³

När väktare anlitas för att utföra bevakningsuppdrag åt Kriminalvården enligt fängelse- eller häkteslagen innebär det inte bara att de utövar myndighet, utan också att de har rätt att utöva våld eller annat tvång för att utföra uppdraget. Väktare ges här normalt samma tvångsbefogenheter som Kriminalvårdens bevakningspersonal.¹³⁴ För att få tjänstgöra som väktare krävs att personen är godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt. En sådan prövning görs av länsstyrelsen.¹³⁵

Hur upphandlingen är organiserad inom Kriminalvården

I mitten av januari 2015 fick Kriminalvården en ny organisation. Den innebar en ökad centralisering av ansvaret för upphandlingar. Alla nationella upphandlingar sköts numera av inköpsenheten, som är placerad centralt i huvudkontoret. De regionala upphandlarna sorterar nu under den centrala inköpsenheten, från

¹³² SOU 2011:7. *Transporter av frihetsberövade*, s.276, 15 kap. 3 § fängelselagen, 8 kap. 1 § Häkteslag (2010:611). 6 § Lag (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

¹³³ 15 kap. 2 § *Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1)*.

¹³⁴ SOU 2011:7, s.282. Väktaren ges också samma rättsliga skydd som offentligt anställd personal som utför myndighetsutövning, se 7 § Lag (1974:191) om bevakningsföretag, 17 kap. 5 § *Brottsbalken*.

¹³⁵ 4 och 6 §§ Lag (1974:191) om bevakningsföretag.

att tidigare ha legat under de regionala cheferna. Upphandlingarna inom vissa områden är dock fortfarande mycket decentraliserade, även om inköpsenheten får en bättre överblick.

För att stärka kontrollen över myndighetens upphandlingar arbetar inköpsenheten med att införa en strategisk inköpsprocess. Det innebär att upphandlingarna kommer att genomföras utifrån en s.k. kategoristyrning, där inköpen delas in i kategorier som t.ex. IT-konsulter och bevakningstjänster.

När staten väljer valfrihet – Arbetsförmedlingen och LOV

Den tredje kategorin av myndigheter som vi har studerat närmare utgörs av myndigheter som upphandlar enklare masstjänster. De två exempel vi har är Arbetsförmedlingen och Skolverkets upphandling av lärarlegitimationer. För Skolverkets del har vi tidigare berört andra aspekter av dess outsourcing. I det här avsnittet koncentrerar vi oss därför enbart på Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingens valfrihetssystem

Outsourcing inom Arbetsförmedlingens verksamhet skiljer sig i ett viktigt avseende från övriga statliga myndigheter – Arbetsförmedlingen upphandlar sedan 2007 delar av sin verksamhet med stöd av LOV. Upphandlingen leder därmed till att ett valfrihetssystem upprättas för tjänsten.

För en av tjänsterna inom Arbetsförmedlingens valfrihetssystem har myndigheten en lagstadgad skyldighet att tillämpa LOV. Det gäller uppdraget att tillhandahålla etableringslotsar för nyanlända (se föregående kapitel). Även om det inte finns lagstadgat krav att använda sig av valfrihetssystem för de övriga tjänsterna som Arbetsförmedlingen upphandlar genom LOV har den tidigare regeringen i regleringsbrev och propositioner tydliggjort att den vill att Arbetsförmedlingen upphandlar sådana tjänster inom ett valfrihetssystem. Exempelvis angav regeringen i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2013 att Arbetsförmedlingen ska säkerställa att arbetssökande i fortsatt hög utsträckning erbjuds plats hos kompletterande aktörer och att kompletterande aktörer

i ökad utsträckning tillhandahålls inom ramen för ett valfrihets-system.¹³⁶

Syftet med upphandla kompletterande aktörer i ett valfrihets-system är bland annat att arbetssökande ska kunna erbjudas ett mer diversifierat utbud av förmedlingstjänster. Något som i sin tur ska leda till bättre service och en förbättrad matchning för de arbetssökande.¹³⁷ Under 2013 fanns det fyra arbetsförmedlingstjänster som upphandlades i valfrihetssystem – jobbcoachning, etableringslots, sysselsättningsplatser samt coach över tröskeln.¹³⁸ Flest deltagare fanns i tjänsten etableringslots för nyanlända.

Totalt levererade 1017 aktörer kompletterande tjänster under 2013.¹³⁹ Klart flest leverantörer fanns inom jobbcoachning (767 stycken), men även etableringslotsarna utgjorde en ansevärd skara (326 stycken).¹⁴⁰ Storleken på leverantörerna varierade från enmansföretag till stora koncerner. Merparten av deltagarna i tjänsterna återfanns hos de största leverantörerna.¹⁴¹ Nästan

¹³⁶ Arbetsmarknadsdepartementet 2013. *Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2013*, s.3. Liknande skrivningar fanns i regleringsbrevet för 2012.

¹³⁷ Arbetsförmedlingen 2013, s.3, Konkurrensverket 2013:7, s.10.

¹³⁸ Jobbcoachning och coach över tröskeln avslutades vid ingången av 2014. Se Arbetsförmedlingen 2013, s.5 f. Regeringen har i budgetpropositionen för 2015 aviserat att den vill avskaffa systemet med etableringslotsar. I ett första steg avser regeringen att göra en översyn av rätten till etableringslots med syfte att tjänsten fr.o.m. 1 januari 2016 görs till en behovsprövad insats (*Prop. 2014/15:1*, utg.omr. 13, s.34 f, se även *Skr. 2014/15:23. Riksrevisionens rapport om etableringslotsar*, s.8. Den 20 februari 2015 beslutade Arbetsförmedlingen att avsluta tjänsten etableringslots (se även fotnot 159).

¹³⁹ Samtliga kompletterande aktörer upphandlades inte inom valfrihetssystemet.

¹⁴⁰ *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013*, s.122. Ett antal kompletterande aktörer tillhandahåller flera tjänster, vilket gör att det totala antalet leverantörer är färre än summan av antalet leverantörer för respektive tjänst.

¹⁴¹ Bland de större organisationer som bedriver etableringslotsverksamhet finns bl.a. Lernia, Academia (Eductus), ABF och Folkuniversitetet. Se RiR 2014:14, s. 33 f.

hälften – 47 procent – återfanns hos de sex största leverantörerna.¹⁴² När Arbetsförmedlingen upphandlat en tjänst inom valfrihetssystemen kan ytterligare leverantörer tillkomma så länge tjänsten är i bruk.

Under 2013 betalade Arbetsförmedlingen ut totalt över 1,9 miljarder kronor till kompletterande aktörer, varav jobbcoachning och etableringslotsar stod för över 700 miljoner.¹⁴³ Enbart kostnaderna för etableringslotsar uppgick under perioden 2011–2013 till 583 miljoner kronor. För perioden 2014–2016 beräknas utgifterna för tjänsten till 2,3 miljarder kronor.¹⁴⁴

Det stora antalet leverantörer inom Arbetsförmedlingens valfrihetstjänster sammanhänger med den låga kostnaden för en aktör att träda in på marknaden. Till skillnad mot flertalet andra områden inom välfärdssektorn begränsas inte antalet aktörer av att det krävs stora investeringar för att driva verksamheter, vilket det t.ex. krävs för skolor och vårdcentraler. Det krävs inte heller någon licensiering eller legitimation för att träda in på den här marknaden.

Arbetsförmedlingens valfrihetstjänster skiljer också ut sig från andra välfärdstjänster inom valfrihetssystemen genom att de är relativt nya skapelser som har beställts från politisk nivå. Tjänster som skola och omsorg har nästan alltid funnits och funnits ett behov av. Arbetsförmedlingens tjänster är sådana som regeringen vill att individen ska ha, tjänster som förmodligen inte hade uppkommit naturligt på en privat marknad.

Arbetsförmedlingen har det yttersta ansvaret för alla tjänster som myndigheten tillhandahåller, oavsett om de levereras av Arbetsförmedlingen själv eller av kompletterande aktörer. Med det följer ett ansvar för att kvalitetssäkra och följa upp samtliga tjänster. Här utgör de tjänster som levereras inom valfrihetssystemen stora utmaningar för myndigheten. Brister i uppföljningen kan leda till

¹⁴² Arbetsförmedlingen 2013, s.4.

¹⁴³ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013, s.123.

¹⁴⁴ RiR 2014:14, s.9.

att leverantörer konkurrerar på ett otillbörligt sätt, eller på ett sätt som motverkar den outsourcade tjänstens syfte.

En skillnad mot andra välfärdstjänster som upphandlas inom valfrihetssystem, som t.ex. skola och äldreomsorg, är att det för Arbetsförmedlingens tjänster saknas lagstiftning som styr utförandet av tjänsterna. Myndigheten får därmed själv fastställa alla villkor kring utförandet av tjänsterna i de enskilda upphandlingarna, samt stå för all uppföljning, kvalitetssäkring och kontroll av tjänsterna.¹⁴⁵ Det stora antalet leverantörer inom valfrihetssystemen medför att det krävs stora resurser till uppföljning för att kunna säkerställa kvaliteten i dessa verksamheter.

Uppföljningen kompliceras också av att deltagarna i många av de här tjänsterna inte finns på plats så ofta. I jobbcoachningen deltar de arbetssökande en gång i veckan under en halvtimme. Det gör att det inte finns så mycket att följa upp. Sedan kan naturligtvis själva valfrihetssystemen betraktas som självutvärderande, eftersom deltagarnas eventuella byte av leverantör kan vara en signal om bristande kvalitet hos en leverantör.¹⁴⁶ Det är också så systemen enligt ekonomisk teori är tänkta att fungera, men i praktiken inte alltid gör det.

Arbetsförmedlingens organisering av upphandlingen

Arbetsförmedlingen har en särskild upphandlingsavdelning, som bl.a. har ett strategiskt och övergripande ansvar för myndighetens upphandlingar. Avdelningen har ca 75 medarbetare. Med tanke på antalet leverantörer betraktar Arbetsförmedlingen det varken som ändamålsenligt eller realistiskt att dessa 75 personer ska följa upp och kontrollera alla leverantörer. Myndigheten har därför tagit fram en ny leverantörsuppföljningsmodell. Tidigare utfördes en stor del av kontrollerna och uppföljningarna centralt genom olika avdelningar på myndighetens huvudkontor. I den nya uppföljningsmodellen får de olika marknadsområdena och deras klagomålshantering en viktigare roll.

¹⁴⁵ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013, s.127.

¹⁴⁶ Det kan dock finnas andra skäl till ett byte. Det är t.ex. vanligt att deltagarna byter leverantör på grund av flytt.

Upphandlingsavdelningen framhåller att den under senare tid har börjat att arbeta mer strategiskt med upphandlingarna. Avdelningen tar fram en anskaffningsstrategi för varje upphandling. En strategi, där avvägningar bl.a. görs om upphandlingen ska göras under LOU eller LOV och om det ska vare ett stort ramavtal eller många små leverantörer.

Några gemensamma utvecklingstendenser

Vi kan konstatera att outsourcing inom det offentliga i dag omsätter betydande summor. Konkurrensverket beräknar att de offentliga inköpen 2012 uppgick till 600 miljarder kronor. En del av denna summa utgörs av outsourcing av statlig kärnverksamhet.

Samtliga åtta myndigheter som vi har studerat närmare – Trafikverket, Fortifikationsverket, Trafikanalys, Tillväxtanalys, Skolverket, Socialstyrelsen, Kriminalvården och Arbetsförmedlingen – har outsourcat en ansevärd del av sin kärnverksamhet.

Vi kan se vissa gemensamma utvecklingstendenser för flera av dessa myndigheter, dock inte alla. En sådan tendens är att myndigheterna har ambitionen att öka den centrala kontrollen över upphandlingarna. Sådana strävanden hittar vi inom Trafikverket, Fortifikationsverket, Skolverket och Kriminalvården.

Det är inte bara en förstärkt central kontroll över upphandlingen som myndigheterna eftersträvar. Ambitionen i flera myndigheter är också att på olika sätt bli mer strategiska i sin upphandling. Det kan t.ex. innebära att utveckla en kategoristyrd upphandling, som hos Skolverket och Kriminalvården, eller att utveckla en anskaffningsstrategi som hos Arbetsförmedlingen. Vad som läggs i begreppet ”strategisk” sammanhänger i stor utsträckning med hur väl utvecklad upphandlingsfunktion myndigheten har i utgångsläget.

Ett par myndigheter lyfter också fram betydelsen av att ha kvar en fortsatt hög sakkompetens inom myndigheterna, även när

kärnverksamhet har outsourcats. Andra myndigheter understryker behovet av stärka beställarkompetens hos de enskilda upphandlarna.

Vad outsourcing av kärnverksamhet får för konsekvenser – en analys

I det här kapitlet beskriver och analyserar vi motiv och konsekvenser av outsourcing av kärnverksamhet. Kapitlet bygger på vårt empiriska material, men i analysen relaterar vi också till relevanta forsknings- och utvärderingsresultat.

Valet att outsource

Varför en myndighet väljer att outsource delar av sin kärnverksamhet varierar mellan myndigheter och verksamheter.

Ibland finns det i praktiken inget val

För vissa myndigheter är kraven explicita

Arbetsförmedlingen är en myndighet som för viss verksamhet inte har haft mycket till val. Regeringen har för delar av myndighetens verksamhet varit tydlig med att den ska upphandlas av privata entreprenörer och det ska göras inom ramen för LOV. För tjänsten att tillhandahålla etableringslotsar är också lagstiftningen tvingande för Arbetsförmedlingen. Här har det således funnits en tydlig politisk viljeinriktning bakom outsourcingen. Ett annat exempel där regeringen har gett en tydlig signal är Tillväxtanalys. I Tillväxtanalys instruktion anges att myndigheten i betydande omfattning bör upphandla utvärderingar och analyser från andra aktörer.

För andra är de implicita

Det är emellertid endast undantagsvis som regeringens vilja i det här avseendet är så pass tydligt formulerad. Betydligt vanligare är att en myndighet ges sådana förutsättningar för sin verksamhet att outsourcing av viss kärnverksamhet närmast blir en nödvändighet. Om en liten myndighet med ett relativt litet förvaltningsanslag ges ett omfattande uppdrag, som Trafikanalys eller

Tillväxtanalys, finns det i praktiken begränsade möjligheter att fullfölja det uppdraget med egen personal. Detsamma gäller även för större myndigheter som får många regeringsuppdrag, i regleringsbrev eller löpande under året, som Socialstyrelsen och Skolverket.

Regeringsuppdrag är ofta specifika och per definition begränsade i tid. Båda dessa faktorer bidrar till att det för den enskilda myndigheten är bättre att upphandla tillfällig kompetens än att anställa en person med speciell kompetens för att utföra uppdraget. En person vars specialistkompetens kanske är överflödigt när väl uppdraget är avslutat.

Att styra myndigheter med preciserade uppdrag, avgränsade i tid och med särskild finansiering kopplade till uppdragen är vanligt i dag.¹⁴⁷ Denna styrform tycks också ha ökat i omfattning.¹⁴⁸ Huruvida ökad upphandling av extern kompetens utgör en avsiktlig eller oavsiktlig konsekvens av styrningen med preciserade uppdrag må vara osagt. Ett faktum är dock att outsourcingen ökar genom denna typ av styrning.

En annan konsekvens av regeringens val att styra vissa myndigheter huvudsakligen genom uppdrag med tillhörande sakanslag är att myndigheternas möjligheter att utifrån sin instruktion ta ett samlat ansvar för sin verksamhet avsevärt försvåras. Denna typ av uppdragsstyrning av myndigheter skiljer sig också från Styrutredningens förslag om att myndigheter i huvudsak ska styras genom sina instruktioner och att verksamhetsdelen i regleringsbrev, inklusive uppdragen i desamma, ska utgå. Regeringen ställde sig också bakom att instruktionen bör vara det grundläggande dokumentet i regeringens styrning av myndigheterna,

¹⁴⁷ Se t.ex. Statskontoret 2013. *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*, s.23 f.

¹⁴⁸ Se t.ex. ESV 2014:43. *Tankar om styrning och verksamhetsutveckling i statsförvaltningen*, s.109.

även om den inte gick så långt som att föreslå ett avskaffande av verksamhetsdelen i regleringsbrevet.¹⁴⁹

När myndigheterna kan välja: spara pengar och hämta in kunskap

Så här långt har vi beskrivit faktorer bakom outsourcing som är mer tvingande till sin natur. Det finns emellertid också andra motiv som gör att en myndighet frivilligt väljer att outsource kärnverksamhet. Vi diskuterar dem nedan.

Effektivisera verksamheten och spara pengar

Att effektivisera verksamheten och att spara pengar är inte samma sak. Visserligen kan en myndighet spara pengar genom att bedriva verksamheten mer effektivt, men det omvända behöver inte gälla. En verksamhet som bedrivs billigare behöver inte vara effektivare. De sparade pengarna kanske leder till sämre målfyllelse, eller sämre kvalitet i verksamheten. Det vill säga verksamheten bedrivs mindre effektivt, men billigare.

I samband med denna studie sände vi ut en enkät till ett antal myndigheter. På en av frågorna i enkäten är det ungefär lika stor andel myndigheter som anger att outsourcing av kärnverksamheten har bidragit till en effektivare verksamhet (35 procent) som att outsourcingen har gjort att man sparat pengar (39 procent).¹⁵⁰

Utifrån våra intervjuer och litteraturstudier vågar vi dra slutsatsen att myndigheter väljer att outsource kärnverksamhet av effektivitets- och besparingsskäl främst när det är fråga om större volymer av tjänster. Bygg- och driftentreprenader är exempel på detta. Skolverkets upphandling av personal för att hantera lärarlegitimationerna är ett annat exempel. I det sistnämnda fallet är

¹⁴⁹ SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, s.246, Prop. 2008/09:1. *Budgetproposition för 2009* (Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m.m.), s.290 ff. Jfr Prop.2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s.98 och ESV 2014:43, s.109.

¹⁵⁰ Frågan löd: Vilken/vilka uppfattar ni är de största fördelarna med outsourcing av kärnverksamhet?

dock ambitionen att låta egen personal ta över handläggningen när väl verksamheten har gått in i normalläge om ett par år.

Konsulterna ska tillföra kompetens ...

På vår enkätfråga om vad myndigheterna uppfattar som den största fördelen med outsourcing av kärnverksamhet var det svarsalternativ som fick störst andel noteringar ”vi har fått tillgång till ny kunskap/nya idéer”. Nästan hälften av de myndigheter som outsourcat kärnverksamhet instämde i det påståendet.

Vad är det då i första hand för kunskap eller idéer som myndigheterna får tillgång till? Utifrån våra intervjusvar och de kommentarer som finns i vår enkät är det främst spetskompetens som tillförs myndigheterna genom konsultupphandling.¹⁵¹

Som framgår ovan är det inte alltid som upphandling av konsulter i praktiken kan ses som ett helt fritt val. Att upphandla kompetens är i vissa fall helt enkelt det enda ekonomiskt realistiska valet. För vissa myndigheter finns det dock ett tydligt positivt värde i att upphandla kompetens. Det värdet ligger just i att myndigheten kan tillägna sig kompetens som den annars inte hade haft möjlighet att hålla inom myndigheten. För dessa myndigheter är det inte att spara pengar genom outsourcing som är syftet, utan det är kunskapsinhämtningen i sig som är det centrala.

... eller rädsla verksamheten när tid och resurser inte räcker till
I vissa fall är upphandling av konsulttjänster inte i första hand kopplad till att få tillgång till ny kunskap, utan ett sätt att hantera mer tillfälliga toppar i verksamheten. En myndighet kan hamna i en situation där den av tids- och/eller resursskäl inte kan utföra en viss verksamhet med egen personal. Upphandling av konsultkompetens kan då vara ett sätt att hantera en sådan situation. Kriminalvårdens användning av bevakningspersonal på häkten är ett exempel på det.

¹⁵¹ Jfr Statskontoret 2001:13, s.37.

Myndigheternas outsourcing av kärnverksamhet – en analys

Vi har i det föregående kapitlet beskrivit och gett exempel på hur myndigheter i praktiken arbetar med outsourcing av kärnverksamhet. I det här avsnittet ska vi ta den diskussionen ett steg längre genom att analysera vissa aspekter av denna outsourcing. Avsnittet inleds med att vi tittar lite närmare på en grundförutsättning för outsourcing, nämligen att det finns en marknad.

Om marknad och konkurrens

Att konstruera marknader och att handla rätt

Marknad är inom ekonomisk vetenskap ett begrepp som närmast kan översättas med en summa av transaktioner kopplade till utbud och efterfrågan på en vara eller tjänst. På en marknad möts säljare och köpare av varor och tjänster. Om syftet med outsourcing av statlig kärnverksamhet är att genom konkurrens på en marknad öka effektiviteten och kvaliteten i en verksamhet måste det rimligtvis också finnas en välfungerande marknad. Finns den inte från start måste den konstrueras.

Bland de myndigheter vi har studerat närmare har vi sett exempel på myndigheter som outsourcat verksamhet till en initialt icke existerande marknad. När Trafikverkets föregångare började outsourca sin kärnverksamhet fanns det ingen egentlig marknad. Kunskapen fanns samlad på myndigheterna och i egentligen ingen annanstans. Upphandlingen blev därför inledningsvis mycket detaljerad. I beställningarna preciserades i detalj vad som skulle levereras, hur leverantören skulle genomföra arbetet och när det skulle vara klart. Den konkurrens som tillskapades gällde i princip bara priset.

Som vi redogör för i rapportens tredje kapitel har Trafikverket ambitionen att i större utsträckning gå över till en annan typ av outsourcing – totalentreprenaden. Det innebär bl.a. att myndigheten ska minska detaljstyrningen i upphandlingarna och arbeta mer med funktionskrav och fasta priser.

När Riksrevisionen 2012 granskade Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar fann man att totalentreprenaderna inte hade högre produktivitet än de vanliga utförandeentreprenaderna. Riksrevisionen befarade tvärtom att totalentreprenaderna i ett längre perspektiv kunde leda till ineffektivitet, genom den större variationen i utförandet som dessa entreprenader medger. En variation som, enligt Riksrevisionen, kan förväntas leda till ett mindre homogent väg- och järnvägsnät och minskade möjligheter till standardisering. Däremot torde entreprenörens möjligheter att skapa innovativa lösningar öka med en totalentreprenad, något som också Trafikverket hoppas uppnå med sin upphandlingsstrategi.¹⁵²

I likhet med Trafikverkets outsourcade kärnverksamhet existerade initialt ingen marknad för Arbetsförmedlingens outsourcade valfrihetstjänster. En skillnad i förhållande till Trafikverket är dock att Arbetsförmedlingens valfrihetstjänster är framtagna genom politiska beslut och inte existerade innan outsourcingen. Som vi har beskrivit i föregående kapitel har Arbetsförmedlingens outsourcing inom valfrihetssystemet inneburit stora utmaningar för myndigheten. Vi diskuterar Arbetsförmedlingens outsourcing mer ingående senare i detta kapitel.

Ett exempel på ett sätt att bidra till konstruktionen av en marknad kan hämtas från Fortifikationsverkets verksamhet. I mitten på 1990-talet avvecklade myndigheten sin projekteringsverksamhet. Sättet det gjordes på bidrog till att bygga upp konkurrensen på en marknad. Flertalet av de personer som vid den tiden arbetade med projektering på myndigheten övergick då till ett nybildat statligt bolag, vilket sedermera privatiserades.

Att hålla konkurrensen vid liv

Som nämns i vårt andra kapitel finns det studier som pekar mot att konkurrensen har minskat och marknadskoncentrationen ökat på vissa marknader där den offentliga sektorn är den huvudsakliga upphandlaren. Ett exempel på detta är drift och underhåll av vägar och järnvägar. På marknaden för järnvägsunderhåll

¹⁵² Riksrevisionen (RiR) 2012:14, s.9 f.

finns för tillfället fyra aktörer, varav två utländska. Även på vägsidan finns för tillfället fyra dominerande aktörer.

Riksrevisionen menar i sin ovan nämnda granskning att konkurrensen vid upphandlingar av väg- och järnvägsentreprenader inte är tillräcklig. I granskningen anges att antalet anbudsgivare har varit färre än tre i nära hälften av Trafikverkets upphandlingar.¹⁵³

Som ett sätt att öka konkurrensen vill Trafikverket få in fler utländska entreprenörer på vägsidan. Myndigheten undersöker också möjligheten att lägga in mer uppgifter i underhållsentreprenaderna, för att på så sätt göra kontrakten mer attraktiva. Samtidigt påpekar man att 20 procent av upphandlingarna vinnas av små och medelstora företag och att mer än en tredjedel av anbuden kommer från sådana företag.

Genom att outsourca och på det sättet bygga upp en marknad som tidigare inte fanns följer också ett ansvar. En myndighet som gör det måste, som en av vår intervjupersoner uttrycker det, ”hålla marknaden varm”. Det går inte att göra stora upphandlingar ena året och det andra året ingenting. I så fall kommer marknaden att försvinna.

För viss upphandling som görs av de kunskapsmyndigheter som vi har studerat närmare är också konkurrensen närmast med nödvändighet mycket begränsad. Det gäller upphandlingen av de mycket specifika kompetenser som myndigheterna kan behöva anlita i vissa projekt. I praktiken kanske det är en person eller ett par personer som sitter på den eftersökta kunskapen. Det är inte ens säkert att denna spetskompetens finns att hitta inom landet. Det säger sig självt att i sådana fall blir konkurrensen närmast fiktiv.

Hur myndigheter styr och kontrollerar sin outsourcade verksamhet

Det som oftast lyfts fram, såväl i forskningen som av praktikerna, är att avgörande för att kunna styra en outsourcing på ett bra sätt

¹⁵³ RiR 2012:14, s.11.

är för det första att kontrakten är tydligt utformade och, för det andra, att det genomförs en ordentlig uppföljning av den outsourceade verksamheten.

Hur myndigheterna utformar sina kontrakt varierar naturligtvis mellan myndigheter och typ av verksamhet som upphandlas. När Tillväxtanalys upphandlar spetskompetens till ett projekt görs inte samma överväganden som när Trafikverket upphandlar en byggtreprenad för en viss järnvägssträcka.

Ett gemensamt drag för flera av myndigheterna är strävan att få bättre kontroll över upphandlingarna genom ökad centralisering till upphandlingsfunktionerna. Ett skäl till centraliseringen är att utveckla ett mer strategiskt förhållningssätt i upphandlingsarbetet. Detta är också ett område som myndigheterna är medvetna om att det finns brister inom. Av en enkätstudie som Kammarkollegiet genomförde 2013 framgår att mindre än hälften av myndighetscheferna ansåg att upphandlingens strategiska potential togs till vara. Bland de upphandlingsansvariga var andelen ännu lägre, endast 21 procent av dem ansåg att potentialen togs till vara.¹⁵⁴

Vad kan det då i praktiken innebära att ha en mer strategisk upphandlingsfunktion? Skolverket kan illustrera hur en sådan skulle kunna se ut. Ambitionen med de förändringar som myndigheten försöker genomföra är att sätta Skolverkets samlade behov i centrum. Vad är bäst för Skolverket som myndighet och inte enbart för det enskilda projektet? Med en strategisk överblick ska det vara möjligt att se vad det finns för samlade behov på myndigheten, ta fram lösningar för hur en viss tjänst då ska upphandlas och därmed undvika mer ad hoc-mässigt hopsnickrade lösningar i enskilda projekt. En sådan strategisk upphandlingsfunktion skulle också kunna kopplas till ett e-handels-system.

¹⁵⁴ Kammarkollegiet 2013, s.30. Enkäten riktades bl.a. till myndighetschefer och upphandlingsansvariga vid 204 myndigheter. 129 av dessa besvarade enkäten (s.2 f.).

Genom ett elektroniskt inköpssystem underlättas också den nödvändiga uppföljningen av de olika upphandlingarna. Trafikverket har ett sådant system sedan ett några år tillbaka. Systemet möjliggör en mer samlad uppföljning av myndighetens upphandlingar. Utan en systematisk uppföljning av upphandlingarna, där t.ex. kostnader jämförs med prestationer, är det svårt att utröna om outsourcingen har bidragit till en mer effektiv verksamhet, eller till en högre kvalitet i densamma.

Utöver att myndigheter behöver arbeta mer strategiskt med upphandlingen är det också nödvändigt att den enskilda medarbetaren har kompetens att vara en god beställare, besitter vad som brukar benämnas beställarkompetens. I Kammarkollegiets ovan nämnda enkätstudie var en fråga till myndighetschefer och upphandlingsansvariga vilka de ansåg vara de viktigaste förbättringsområdena för att bättre utnyttja upphandlingens strategiska potential. Inom båda grupperna svarade runt 50 procent att kompetensen hos beställaren var ett sådant viktigt område. Bland myndighetscheferna var detta det viktigaste förbättringsområdet och bland de upphandlingsansvariga det näst viktigaste.¹⁵⁵

Vad beställarkompetensen mer exakt innebär kan variera mellan olika typer av myndigheter. För större myndigheter med många och ibland stora upphandlingar, som exempelvis Trafikverket, är affärskompetens särskilt viktigt. Att ha kunskap nog för kunna genomföra komplexa upphandlingar med ett gott utfall. Även för en myndigheter som Trafikverket är det naturligtvis viktigt att även ha sakkunskap vid upphandlingen. Storleken på upphandlingarna och på myndigheten i sig gör dock en arbetsdelning nödvändig. Beställarna måste helt enkelt bli mer av specialister på att just upphandla. I mindre kunskapsmyndigheter, som t.ex. Trafikanalys och Tillväxtanalys, är det vanligare att projektledarna även är beställare. Då blir också beställarkompetensen

¹⁵⁵ Kammarkollegiet 2013, s.35 f. Det kan noteras att 68 procent av de upphandlingsansvariga ansåg att förhållningssättet hos ledningen var det viktigaste förbättringsområdet.

närmare kopplad till projektledarens och projektmedarbetarnas sakkunskap.

Att upphandla valfrihet – exemplet Arbetsförmedlingen

Det finns anledning att inledningsvis i detta avsnitt understryka att vår rapport inte är någon utvärdering. Arbetsförmedlingens upphandling och styrning av s.k. kompletterande aktörer har under senare år granskats i olika delar och i olika rapporter.¹⁵⁶ Vi kommer i avsnittet att hänvisa till vissa av dessa, men vår ambition är att lyfta diskussionen till ett mer generellt plan. Vad finns det för generella lärdomar att dra från Arbetsförmedlingens outsourcing inom LOV?

Förutsättningar för ett fungerande valfrihetssystem

Inom ekonomisk teori är en utgångspunkt för ett fungerande valfrihetssystem att de personer som tar del av det kan göra rationella val. För att detta ska vara möjligt måste personerna få information om de olika alternativ som finns att välja mellan och också vara kapabla att ta till sig den informationen och därmed kunna väga för- och nackdelar med de olika alternativen mot varandra. Bland de faktorer som avgör om en person kan göra välinformerade val inom ett valfrihetssystem kan nämnas sociala resurser och komplexiteten i den tjänst valet avser.

Valfrihetssystemen inom Arbetsförmedlingens verksamhet kännetecknas av en mycket stor mängd aktörer. Den stora mängden aktörer sammanhänger med den låga kostnaden för en aktör att träda in på marknaden. Det krävs inga stora investeringar, eller några särskilda utbildningskrav för att etablera sig där. Den stora mängden aktörer kan göra det svårt för de personer som ska välja inom systemen att göra välinformerade val.

För att kunna göra ett välinformerat val bör också personen som ska välja vara kapabel att ta till sig information, att förstå den och

¹⁵⁶ Se bl.a. Riksrevisionen 2014:14, SOU 2014:16. *Det ska vara lätt att göra rätt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, Konkurrensverket 2013:7, Statskontoret 2012:22. *Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*.

förstå syftet med tjänsten. Förutsättningarna för detta är dåliga inom Arbetsförmedlingens valfrihetssystem. Vad gäller det system som det är lagkrav på att Arbetsförmedlingen ska upphandla inom LOV – etableringslotsarna – är det lätt att konstatera att de personer som ska välja inom systemet kan ha svårt att göra ett välinformerat val.¹⁵⁷ Svårigheterna sammanhänger bl.a. med att en till Sverige nyanländ person knappast kan förväntas ha någon förförståelse för vad tjänsten kan innebära. Att personen initialt skulle ha tidigare erfarenheter av tjänsten är ganska osannolikt. Till svårigheterna bidrar att informationen som ges från de olika leverantörerna ofta är likartad och att skriftlig information om leverantörerna endast presenteras på svenska.¹⁵⁸ I praktiken tycks valet av etableringslots i stor utsträckning baseras på vilken lots som släktingar eller andra landsmän har valt. Det finns också leverantörer som erbjuder nyanlända olika gåvor och förmåner, vilket också kan locka deltagare.¹⁵⁹

Om en tjänst öppnas för en stor mängd aktörer utan särskilda krav på utrustning eller personal och om de presumtiva klienterna har svårigheter att göra ett välinformerat val bland dessa aktörer, vad kan det då få för konsekvenser? En konsekvens är att den mekanism i valfrihetssystemet som ska göra att kvalitativt sämre aktörer slås ut inte fungerar, eller i vart fall fungerar mindre bra. Om leverantörerna märker att en hög kvalitet i verksamheten inte leder till att man får fler deltagare kan intresset för att höja kvaliteten också minska.¹⁶⁰

Med en stor mängd leverantörer i ett valfrihetssystem kan enskilda leverantörer få mycket få deltagare till sin tjänst. Något som i sin tur kan göra det svårt för leverantören att upprätthålla sin

¹⁵⁷ Se bl.a. Statskontoret 2012:22, s.157, RiR 2014:14, s.10.

¹⁵⁸ RiR 2014:14, s.10.

¹⁵⁹ Statskontoret 2012:22, s.75 f., RiR 2014:14, s.10. Den 20 februari 2015 beslutade Arbetsförmedlingen att avsluta tjänsten etableringslots. Enligt myndigheten är skälet till beslutet att det har skett en påtaglig ökning av klagomål från arbetssökande samt att det finns indikationer på olika former av oseriös och brottslig verksamhet. Samtliga avtal med leverantörer har sagts upp, med en uppsägningstid på tre månader. Se Arbetsförmedlingens webbsida.

¹⁶⁰ Jfr Arbetsförmedlingen 2013, s.13.

interna kompetens.¹⁶¹ Hur stor den risken är beror på hur många deltagare det finns i systemet och hur utspridda dessa är.

Kontroll inom ett valfrihetssystem

Till delar kan uppföljnings- och kontrollsystemet i ett valfrihetssystem sägas bygga på att användaren av leverantörens tjänster utövar denna kontroll, antingen genom att uppmärksamma den upphandlande myndigheten på brister hos leverantören eller genom att helt enkelt byta leverantör. Om denna del av uppföljningen ska fungera krävs det dock att användaren har kunskap om hur klagomål kan framföras och dessutom har incitament att framföra sådana. För Arbetsförmedlingens valfrihetstjänster är detta inte alltid fallet.¹⁶²

Arbetsförmedlingen har i flera granskningar fått kritik för bristande uppföljning av sina valfrihetssystem.¹⁶³ Kritiken har riktat sig såväl mot kvantitet som kvalitet i uppföljningen. Bland annat har det framförts att myndigheten saknar en genomtänkt strategi för uppföljningen.¹⁶⁴ Utifrån de synpunkter som framförs i granskningarna är det uppenbart att Arbetsförmedlingen behöver förbättra sin uppföljning. Lika uppenbart är att uppföljning inom ett valfrihetssystem med många aktörer är mycket resurskrävande.¹⁶⁵ Införandet av valfrihetssystemen inom Arbetsförmedlingen har också medfört kraftigt ökade kostnader, bl.a. för uppföljning. Till de ökade kostnaderna bidrar bl.a. att leverantörer inom LOV kan ansluta sig, eller lämna, systemet under avtals-tiden. Vidare kan presumtiva leverantörer ansöka flera gånger om de inte blir godkända vid det första tillfället.¹⁶⁶

¹⁶¹ Jfr Arbetsförmedlingen 2013, s.14.

¹⁶² Jfr SOU 2014:16, s.170, RiR 2014:14, s.10.

¹⁶³ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) 2010:23. *Arbetsförmedlingens kontrollfunktion i samarbetet med kompletterande aktörer*, s.7 f., IAF 2012:4. *Arbetsförmedlingens kontrollfunktion i samarbetet med kompletterande aktörer*, s.5 f., Statskontoret 2012:22, s.159, Konkurrensverket 2013:7, s.6, SOU 2014:16, s.172, RiR 2014:14, s.11, 66.

¹⁶⁴ SOU 2014:16, s.172.

¹⁶⁵ RiR 2014:14, s.69 f., Arbetsförmedlingen 2013, s.13 f.

¹⁶⁶ Arbetsförmedlingen 2013, s.14, RiR 2014:14, s.70.

Ett sätt att underlätta uppföljningsarbetet och att minska kostnaderna för detsamma är att minska antalet aktörer i systemet. Det finns dock upphandlingsjuridiska problem med detta. LOV ger inte möjlighet att i numerär begränsa antalet aktörer; de som når upp till kravnivån ska godkännas. Ett alternativ skulle kunna vara att kraven, t.ex. på aktörernas kompetens, ekonomisk förmåga och lokaler, sätts så högt att man på så sätt begränsar antalet aktörer. Inte heller detta är okomplicerat, eftersom det finns en proportionalitetsprincip i lagstiftningen som säger att kraven måste stå i rimlig relation till vad som ska uppnås med tjänsten.

Arbetsförmedlingen försöker nu hantera uppföljningsproblemen inom en ny leverantörsuppföljningsmodell. Modellen innebär att ansvaret för uppföljningen i delar förskjuts nedåt i organisationen. Förutom att avlasta huvudkontoret och möjliggöra för medarbetarna där att genomföra mer riktad uppföljning, är tanken att uppföljningen och kontrollen ska utföras där den största kunskapen om hur tjänsterna används finns.¹⁶⁷

Om outsourcing effektivitet, besparingar och kvalitet

Effektivitet utgör i ekonomisk teori ett mått på måluppfyllelse, närmare bestämt måluppfyllelse i relation till resursanvändning. Politiskt satta mål, vilket det vanligtvis är frågan om inom myndigheters verksamhet, är inte alltid enkla att följa upp. Ofta är de också svåra att nå genom sin visionära karaktär.

Även om inte målen nås borde det emellertid vara möjligt att mäta om man kommer närmare dessa genom en outsourcing. Inte heller detta är dock alltid så lätt. Som ett exempel kan nämnas Arbetsförmedlingens upphandling av kompletterande aktörer. Utifrån de analyser som gjorts tycks det inte med någon säkerhet gå att säga om verksamheten blivit mer eller mindre effektiv genom upphandlingen av dessa kompletterande aktörer.¹⁶⁸

¹⁶⁷ RiR 2014:14, s.75.

¹⁶⁸ Lundin, M. 2011. Arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen, i Hartman, L. (red) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*s.168 ff., jfr RiR 2014:14, s.11, Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013, s.125.

Om en outsourcing av kärnverksamhet leder till kostnadsbesparingar eller inte är rimligen enklare att mäta. En förutsättning är dock att den outsourcingande myndigheten har tillförlitliga uppgifter om kostnaderna för den outsourcingade verksamheten. Att så inte alltid är fallet utgör återigen Arbetsförmedlingen ett exempel på.¹⁶⁹ Ett skäl till detta är att huvuddelen av de verksamheter som myndigheten outsourcingat inom valfrihetssystemet tidigare överhuvudtaget inte har bedrivits inom Arbetsförmedlingen.

Internationell och även viss nationell forskning pekar mot att outsourcing leder till kostnadsbesparingar. Det tycks också finnas ett samband mellan den outsourcingade tjänstens komplexitet och möjligheten till besparingar och kvalitetsförbättringar. Något förenklat kan det uttryckas som att ju enklare tjänster (som också är enklare att specificera och mäta) som outsourcingas desto mer lyckad blir outsourcingen.

En faktor som inte sällan glöms bort när diskussionen förs om outsourcingens konsekvenser för effektiviteten är hur effektivt verksamheten bedrivs innan outsourcingen. En myndighet som lyckats genomföra förändringar som gör att verksamheten redan innan en eventuell outsourcing bedrivs förhållandevis effektivt har förmodligen betydligt mindre att vinna på en outsourcing än en myndighet där det interna effektiviseringsarbetet är eftersatt.

Som vi tidigare har nämnt saknas det i stor utsträckning empiriskt relevant forskning om outsourcingens konsekvenser i Sverige. Allra tydligast är det för statliga myndigheters outsourcingade kärnverksamhet. I en något äldre empirisk studie analyseras dock en outsourcing av en statlig kärnverksamhet – Vägverkets konkurrensutsättning av drift och underhåll. Studien finner att konkurrensupphandlingen reducerar kontraktspriserna med cirka 25

¹⁶⁹ Jfr Lundin 2011, s.171.

procent. I besparingen tas dock ingen hänsyn till ökade transaktionskostnader.¹⁷⁰

Det finns också exempel som pekar i andra riktningen. Ett sådant hämtar vi från Fortifikationsverket. Myndigheten har låtit utvärdera den outsourcing av fastighetsdriften som man har genomfört på två orter. Sammanfattningsvis visar utvärderingen att den outsourcade driften är dyrare än den interna. Inte heller kvaliteten tycks ha ökat med outsourcingen; kundnöjdheten ligger lägre för den outsourcade verksamheten jämfört med genomsnittet för motsvarande drift internt.¹⁷¹

Det kan också finnas en tendens i de utvärderingar och studier som har gjorts av outsourcingens effekter att underskatta transaktions- och omställningskostnaderna. Att dessa i vissa fall kan vara omfattande har vi ovan gett exempel på i fallet Arbetsförmedlingen, där administrationen av och framförallt uppföljningen av myndighetens valfrihetssystem är mycket kostsamma.

Vad tycker myndigheterna själva?

När Kammarkollegiet i den tidigare nämnda enkätstudien frågade myndighetschefer vad som låg till grund för deras bedömning om en upphandling ska göras var det ekonomiska aspekter som kom i första hand; drygt 88 procent av de tillfrågade myndighetscheferna valde det svarsalternativet. Det näst vanligaste svarsalternativet var kvalitetsaspekter, som drygt 70 procent angav.¹⁷² I samma enkät angav myndighetscheferna ”spara pengar åt myndigheten” och affärsmässighet som de mest prioriterade frågorna inom upphandlingsarbetet; nästan 80 procent av

¹⁷⁰ Arnek, M. 2002. *Empirical Essays on Procurement and Regulation*. I en senare studie har det dock påpekats att Arneks analys inte tar tillräcklig hänsyn till skillnader i produktionen, som olikheter mellan olika områden och skillnader över tid i kontraktens innehåll, se Österberg, R. 2003. *Contracting out Public Services – An evaluation of the public consequences of opening up routine road maintenance to competition*.

¹⁷¹ Fortifikationsverket 2014. *Utvärdering av externa driftentreprenörer och jämförelse med drift i egen regi*, s.9.

¹⁷² Kammarkollegiet 2013, s.13. Respondenterna kunde välja flera av enkätens svarsalternativ utan inbördes ordning.

myndighetscheferna hade kryssat för det alternativet. De upphandlingsansvariga vid myndigheterna gjorde i enkäten samma prioriteringar.¹⁷³

I vår egen enkätstudie fick respondenterna ange vilken/vilka de uppfattar är de största fördelarna med outsourcingen av kärnverksamhet. Tre av svarsalternativen dominerade bland respondenterna: Verksamheten har blivit effektivare (35 procent), vi har sparat pengar (39 procent) och vi har fått tillgång till ny kunskap/nya idéer (46 procent).¹⁷⁴ En diskussion om sambandet mellan outsourcing och kunskap återkommer vi till senare i detta kapitel.

Vi kan således sammanfattningsvis konstatera att effektiviseringar och besparingar står i fokus för myndigheterna när de outsourcar verksamhet. Samtidigt kan vi också konstatera att det finns förhållandevis få empiriska studier, åtminstone av svenska förhållanden, som visar om förhoppningen om effektiviseringar och besparingar har realiserats i praktiken.

Hur går det med kvaliteten?

Flertalet internationella studier indikerar att outsourcing leder till kostnadsbesparingar medan bilden av hur verksamhetens kvalitet påverkas av outsourcingen är mer splittrad. Det är också svårt att specificera och mäta kvaliteten i outsource tjänster.

I vår enkät ingick som ett svarsalternativ på frågan om de största fördelarna med outsourcing av kärnverksamhet, att verksamhetens kvalitet har ökat. Det svarsalternativet instämde endast tre myndigheter av de myndigheter som outsource kärnverksamhet i (12 procent). Nu kan det hävdas att kvalitet utgör en komponent i begreppet effektivitet och att myndigheter som har instämt i att verksamheten har blivit effektivare i det också inbegriper att kvaliteten har förbättrats. Det är dock osäkert om myndigheterna verkligen har gjort den tolkningen med tanke på att det fanns ett

¹⁷³ Kammarkollegiet 2013, s.18 f.

¹⁷⁴ Respondenterna kunde välja flera av enkätens svarsalternativ utan inbördes ordning.

särskilt svarsalternativ för om man ansåg att kvaliteten hade förbättrats.

Om det nu var relativt få myndigheter som instämde i att kvaliteten hade förbättrats genom outsourcingen, var det ännu färre som ansåg att en av de största nackdelarna med outsourcingen av kärnverksamhet var att kvaliteten i verksamheten hade försämrats. Enbart en myndighet kryssade för det svarsalternativet.

Det är svårt att utifrån de fåtaliga enkätsvaren göra en tolkning av myndigheternas uppfattning om kvalitetsaspekterna av outsourcing av kärnverksamhet. De få svaren skulle möjligtvis kunna tolkas som att myndigheterna har svårt att säga något bestämt om kvaliteten. De kanske helt enkelt inte vet så mycket om den. En tolkning som i så fall ligger i linje med de problem med att mäta kvaliteten i outsourcade verksamheter som uppmärksammats i forskningen.

Även i våra samtal med företrädare för de myndigheter som vi har studerat närmare får kvalitetsfrågorna förhållandevis lite uppmärksamhet. Företrädaren för Trafikverket tar dock upp frågan och menar att man visserligen kan diskutera kvaliteten i myndighetens outsourcade verksamhet, men att Trafikverket självt inte finner några kvalitetsskillnader sedan verksamheten outsourcats.

Om outsourcing och kunskap

Hur outsourcing av kärnverksamhet påverkar myndigheternas interna kunskap är en fråga som engagerar och där det också finns betydande variationer i synen på konsekvenserna.

Som vi redovisade tidigare i detta kapitel var det svarsalternativet ”vi har fått tillgång till ny kunskap/nya idéer” som fick störst andel kryss av de myndigheter som outsourcat kärnverksamhet och som besvarat vår enkätfråga om vilken/vilka de uppfattade vara den största fördelen med outsourcingen av kärnverksamhet. Över 46 procent av de myndigheter som besvarat frågan ansåg att de fått tillgång till ny kunskap och nya idéer. Samtidigt gav svarsalternativet ”vi tappar i kunskap/kompetens” den största

andelen kryss när samma myndigheter ombads ange vilken/vilka de uppfattar är de största nackdelarna med outsourcingen av kärnverksamhet; 31 procent av de svarande myndigheterna ansåg detta.

Särskilt intressant är att över hälften av de som angett att tapp i kunskap och kompetens utgör den största nackdelen också anger att tillgång till ny kunskap och nya idéer är den största fördelen. Ett skäl till att ett antal myndigheter genom svaren tycks ha en kluden syn på konsekvenserna för kompetensen av outsourcingen kan vara att svarsalternativen inte fångar in exakt samma uppfattning. Vad gäller fördelar är det tillgång till ny kunskap och nya idéer som anges, medan det för nackdelar anges att man tappar i kunskap/kompetens. En myndighet kan mycket väl få tillgång till ny kunskap och framför allt nya idéer genom att outsource verksamhet, samtidigt som man internt tappar i kunskap och kompetens. Konsulter kan t.ex. producera rapporter med ny kunskap, men om myndigheterna upphandlar mycket extern kunskap finns det också en risk att medarbetarna internt tappar i kunskap.

Att det finns en oro för att en omfattande upphandling av extern expertkunskap kan utarma den egna myndighetens kunskap framgår också av en rapport om statstjänstemannarollen från Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus). I rapporten citeras ett antal chefer i statliga myndigheter som uttrycker en betydande oro för att den interna kompetensen urholkas genom en ökad upphandling av konsultexpertis.¹⁷⁵ Även i Riksrevisionens granskning av Trafikverket varnas för att outsourcing av kärnverksamhet får konsekvenser för den myndighetsinterna kunskapen. Enligt Riksrevisionen finns det en risk för att användandet av konsulter leder till att Trafikverket successivt förlorar kunskapen om sina anläggningar.¹⁷⁶ Samma synpunkt framförs i ett delbetänkande från Utredningen om järnvägens organisation.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Krus 2011, s.34 f.

¹⁷⁶ RiR 2012:143, s.11.

¹⁷⁷ SOU 2013:83. *En enkel till framtiden?* s.255. Jfr Statskontoret 2014:33, s.62.

Bland de myndigheter som vi har studerat närmare är det främst de små kunskapsmyndigheterna Tillväxtanalys och Trafikanalys som diskuterar relationen mellan intern och upphandlad kompetens. I båda dessa myndigheter är uppfattningen att det är nödvändigt att värna en kärna av intern kompetens när man upphandlar en betydande del av sin kärnverksamhet. Samtidigt menar myndigheterna att köp av spetskompetens kan bidra till att stärka den egna kompetensen.

I grunden handlar problematiken om hur man utvecklar och behåller kunskap inom en myndighet. I kunskaps- och analysmyndigheter som Tillväxtanalys och Trafikanalys utgörs den upphandlade kompetensen vanligtvis av medverkan i projekt. Hur dessa projekt riggas och följs upp är avgörande för hur kompetensen kan behållas, eller rent av stärkas, inom myndigheten. En intern kunskapsutveckling kommer knappast till stånd genom att myndigheter bara lägger ut uppdrag på konsulter och sedan väntar och tar emot resultaten. För att en myndighet som arbetar med upphandlad spetskompetens i projektform ska kunna utveckla sin egen kunskap är det förmodligen nödvändigt att arbeta aktivt parallellt eller tillsammans med konsulterna i projekten. En mer passiv strategi för kunskapsupphandling riskerar att i längden utarma den egna expertisen.

Om outsourcing och rättsstaten

Vi har tidigare i kapitlet diskuterat outsourcingens konsekvenser för de statliga myndigheternas effektivitet, kvalitet och kompetens. Genom outsourcing av statlig kärnverksamhet kommer emellertid också andra aspekter av den statliga verksamheten oundvikligen att beröras. En rättsstat kännetecknas bland annat av insyn och offentlighet, rättssäkerhet och likabehandling. Hur dessa rättsstatliga krav och värden kan tänkas påverkas av outsourcing av statlig kärnverksamhet diskuterar vi närmare nedan.

Kan man outsource myndighetsutövning?

Frågan i rubriken kan besvaras mycket enkelt med att det kan man visst, under förutsättning att det finns lagstöd för en outsourcing. Som framgår av vår redovisning i rapportens andra

kapitel är det emellertid inte alltid helt tydligt vad som avses med myndighetsutövning. JO:s tolkning i de två beslut vi redogör för är att beredning och beslut i ett ärende i princip är oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Rymmer den förvaltningsuppgiften myndighetsutövning innebär det att beredningen av beslutet också utgör en del av myndighetsutövningen.

I det senare av de två ovan nämnda JO-besluten uttrycker sig JO mycket tydligt om outsourcing och myndighetsutövning:

En myndighet som genom "outsourcing" lägger ut myndighetsutövning på privata företag äventyrar rättssäkerheten. Förvaltningslagens bestämmelser sätts t.ex. ur spel, liksom offentlighetsprincipen.¹⁷⁸

Frågan visar sig dock vara något mer komplicerad än vad som kan framgå av JO:s tydliga ställningstagande ovan. I samma ärende från 2001 där JO anför att hela handläggningen av ett ärende utgör myndighetsutövning görs tolkningen att det ändå i vissa fall är möjligt att låta privata uppdragstagare utföra myndighetsutövande uppgifter utan lagstöd. Det är i de fall en myndighet anlitar arbetskraft som i arbetsrättsliga sammanhang brukar benämnas beroende eller osjälvständiga uppdragstagare. En sådan uppdragstagare ska ha en så stark anknytning till myndigheten att det kan sägas att uppdragstagaren deltar i myndighetens verksamhet. Det är då inte frågan om särskilda experter, utan personer som ersätter de vanliga medarbetarna vid myndigheten.¹⁷⁹

Det är numera inte ovanligt att bemanningsföretag anlitas av myndigheter för att utföra vissa uppgifter. Ett av de mer uppmärksammade exemplen på detta är Skolverkets anlitan av Proffice för beredning av ärenden om lärarlegitimationer. För att de enskilda uppdragstagarna anställda vid ett sådant bemanningsföretag ska kunna betraktas som osjälvständiga uppdragstagare

¹⁷⁸ JO 2009, s.3. Exempelvis gäller i princip inte förvaltningslagens bestämmelser om serviceskyldighet för privata utförare. Se SOU 2013:53, s.94.

¹⁷⁹ Justitieombudsmannen 2001, s.266 ff., Marcusson, L. 2013. JK, myndighetsutövningen och tillsynen, i Göranson, U. (red.) *Justitiekanslern 300 år*, s.168 f.

krävs att de är direkt anknutna till myndigheten via avtal och att avtalet garanterar att deras arbete utförs i enlighet med myndighetens krav. Uppdragstagaren ska självfallet också stå under ledning av ansvarig chef vid myndigheten. Till sådana osjälvständiga uppdragstagare kan det då vara möjligt att överlåta beredning av ärenden som inbegriper myndighetsutövning, men knappast mer självständiga moment i myndighetsutövningen.¹⁸⁰

Även om det således kan vara möjligt att outsourca beredning av förvaltningsuppgifter som inbegriper myndighetsutövning behöver det inte vara lämpligt att göra det. Kvaliteten i ett myndighetsbeslut återfinns till alldeles övervägande del i beredningen av ärendet. Ett beslut i ett ärende som rymmer myndighetsutövning bygger på de involverade statstjänstemännens erfarenhet, kompetens och inte minst deras professionella omdöme. Sådant kan inte enkelt upphandlas. Som framgår av citatet ovan från JO 2009 finns det också komponenter av betydelse för rättssäkerheten som inte kan garanteras när privata utförare tar över beredningen. Dit hör offentlighetsprincipen och meddelarskyddet, vi återkommer till dem nedan.

Att outsourcing av kärnverksamhet kan vara problematiskt för myndighetsutövningen, utan att själva outsourcingen kan ifrågasättas i det avseendet ger Arbetsförmedlingens outsourcing exempel på. När Arbetsförmedlingen outsourcar kärnverksamhet till s.k. kompletterande aktörer ligger myndighetsutövningen fortfarande kvar på Arbetsförmedlingen. Det gäller t.ex. kontrollfunktionen i arbetslöshetskassan. Med aktörer utanför den egna organisationen försvåras den kontrollfunktionen. Arbetsförmedlingen har också fått kritik för hur myndigheten säkerställer kontrollfunktionen i det avseendet.¹⁸¹

¹⁸⁰ Marcusson 2013, s.169, JO 2001, s.267.

¹⁸¹ IAF 2010:23, s. 7 f. I en senare uppföljning från IAF påpekas att det finns skrivningar i Arbetsförmedlingens stöddokument riktade till kompletterande aktörer som kan innebära att det finns en risk att dessa aktörer gör bedömningar som innebär myndighetsutövning. Se IAF 2012:4, s.5.

Om meddelarskyddet, tjänstemannarollen och den statliga värdegrunden

I rapportens andra kapitel redogör vi kortfattat för offentlighetsprincipen, meddelarskyddet och medborgarnas möjlighet till insyn i outsourcad verksamhet.

Meddelarskyddet gäller för alla medborgare gentemot det allmänna. Däremot skiljer sig i normalfallet meddelarskyddet gentemot arbetsgivaren mellan offentligt och privat anställda. För offentligt anställda gäller meddelarskyddet även gentemot arbetsgivaren, vilket det i normalt inte gör för privat anställda. De sistnämnda anses i det fallet vara bundna av sin lojalitetsplikt mot arbetsgivaren. Medan statstjänstemannens lojalitet ytterst är riktad mot medborgarna är den privatanställda tjänstemannens lojalitet således i första hand riktad mot det företag som hon eller han arbetar i.

En tjänsteman anställd i staten är först och främst verksam i sin yrkesroll. Man anställs huvudsakligen utifrån sin utbildning och kunskap. Samtidigt, genom att arbeta i staten, socialiseras statstjänstemännen in i en speciell värdegemenskap som skiljer sig från den som kollegor i det privata näringslivet upplever.

Den statliga värdegrunden, eller som det ibland uttrycks ”det offentliga etoset”, har som yttersta grund att tjäna medborgarna. Något högtidligt att stå upp för alla människors lika värde, för rättssäkerhet och för god service till medborgarna.¹⁸² Privata företag och deras anställda har en avgörande roll för vår välfärd, men deras värdegrund utgår inte från demokrati, rättssäkerhet och att tjäna medborgarna. Företag ska tjäna pengar, annars kommer de inte att överleva särskilt länge.¹⁸³ Grunden för ett företags

¹⁸² Se bl.a. Värdegrundsdelegationen 2014. *Introduktion till den gemensamma värdegrunden för de statsanställda.*

¹⁸³ Naturligtvis kan företagets ägare också ha andra ambitioner än vinst, men dessa ambitioner kommer med nödvändighet att underordnas vinstintresset. Om inte företaget lyckas bli lönsamt inom en rimlig tidsrymd lär det bli svårt att fortsätta med verksamheten.

och dess medarbetares agerande är vinst, affärsmässighet och konkurrenskraft.¹⁸⁴

De tjänstemän i privata företag som utför tjänster som statliga myndigheter har ansvar för kan sägas arbeta i statens namn, men kan inte förväntas ha socialiserats in i en statlig värdegrund, varken i en mer kunskapsmässig mening (känna till de speciella konstitutionella förutsättningarna som gäller för en statlig tjänst) eller i mer organisationskulturell (att få en förståelse för att man ytterst arbetar i medborgarnas tjänst) mening.

Och vad händer med staten?

I det här kapitlet har vi så här långt analyserat olika aspekter av statlig outsourcing av kärnverksamhet och vilka konsekvenser den har fått och skulle kunna få. I denna avslutande del ska vi vidga perspektivet något och diskutera outsourcingens koppling till en förändrad roll för staten. Vi lyfter här fram tre möjliga utvecklingstendenser, där outsourcing av kärnverksamhet antingen, som i det närmast följde avsnittet om incitamenten och statens växande behov av kontroll, kan ses som den faktor som utlöser förändringen, eller som en konsekvens av andra förändringar i statens sätt att styra, som i de två därefter följande avsnitten. Slutligen knyter vi samman diskussionen genom att ge en bild av en annorlunda stat och en annorlunda relation mellan stat och företag, jämfört med den bild som vanligtvis brukar ges.

Om incitamenten och statens kontrollbehov

Incentives are the essence of economics.¹⁸⁵

Incitamentens betydelse för att påverka aktörers handlande utgör en grund för mycket av den ekonomiska teorin. Det är därför viktigt att inte glömma att incitamenten att bedriva en viss verksamhet förändras när den förflyttas från en offentlig till en privat aktör. Där verksamheten tidigare utfördes av ”medarbetare”, som

¹⁸⁴ Se t.ex. Casula Vifell, Å. & Ivarsson Westerberg, A. 2013. Förvaltningen och dess folk, i Casula Vifell, Å. & Ivarsson Westerberg, A. (red.) *I det offentliga tjänsten. Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*, s.18.

¹⁸⁵ Prendergast, C. 1999. The provision of incentives in firms, i *Journal of Economic Literature*, vol. 37, s.7 ff.

arbetade tillsammans för att utföra uppdraget, får vi nu i stället en uppdelning i beställare och utförare. Vi får två parter som delvis har olika incitament för att bedriva verksamheten.

Den grundläggande drivkraften för ett företag är till skillnad från en myndighet att generera vinst. I en rapport från ESV formuleras skillnaden något tillspetsat som att marknadsbaserad verksamhet har pengar som mål och verksamheten som medel, medan det för anslagsfinansierad verksamhet är tvärtom; verksamheten och dess resultat är målet och pengarna medlet.¹⁸⁶ Genom outsourcing förändras incitamentsstrukturen. För den privata utföraren är vinsten vanligtvis en grundläggande drivkraft för att bedriva verksamheten.

Vi vill understryka att det inte är något fel att eftersträva vinst för verksamheten. Vinstintresset ger också starka incitament att effektivisera verksamheten. Staten har haft och har mycket att lära av det privata näringslivet när det gäller att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt. Att få till en mer effektiv verksamhet är också ett vanligt motiv för att outsourca statlig kärnverksamhet.

Vinstintresset är emellertid ett kraftfullt instrument och kan om det inte balanseras leda till icke önskvärda resultat för den outsourcade verksamheten.¹⁸⁷ Även om det sällan uttrycks explicit är det ett av skälen till den kraftiga tillväxten av reglering och kontroll som har följt i spåren på den ökade outsourcingen av kärnverksamhet.

Visserligen är det inte enbart inom offentlig verksamhet där anlitaandet av privata utförare är omfattande som reglering, uppföljning, kontroll och tillsyn ökar i omfattning, men det är särskilt tydligt på sådana områden. Framför allt tenderar verksamheter där valfrihetssystem har införts att generera en omfattande kontroll. Vård, skola och omsorg är typiska exempel på det.

¹⁸⁶ ESV 2014:43, s.23.

¹⁸⁷ Jfr Henrekson & Jordahl 2012.

Det finns också en koppling mellan förändrade incitament och risk för korruption. I internationella jämförelser räknas Sverige som ett av de minst korruperade länderna i världen. Samtidigt är det viktigt att konstatera att vi inte är immuna mot korruption. I en statsvetenskaplig avhandling från 2002 pekas tjänstemän med ansvar för upphandlingar ut som en grupp där risken för korruption är särskilt stor.¹⁸⁸ I en granskning från Riksrevisionen anger över 70 procent av de myndigheter som tillfrågats i en enkät att de anser att det finns korruptionsrisker inom upphandling och inköp. Det är det riskområde som anges av högst andel respondenter.¹⁸⁹ I en ESO-rapport från 2013 refereras till en studie som hävdar att det har blivit mer lukrativt att ägna sig åt korrupta aktiviteter, bland annat därför att allt mer av offentlig verksamhet upphandlas.¹⁹⁰

Det är knappast förvånande att outsourcing lyfts fram som ett riskområde. Upphandlingskontrakt är eftertraktade för företag, inte minst för att statsförvaltningen ses som en säker betalare. För ett företag kan det vara frågan om att överleva på en marknad. De upphandlingsansvariga tjänstemännen befinner sig därför i en utsatt position om företaget försöker påverka beslutsprocessen.¹⁹¹ En sådan korruptionsrisk finns inte på samma sätt när verksamheten bedrivs inom en myndighet. Även utifrån ett korruptionsförebyggande perspektiv är ett sätt att angripa de ökade riskerna för korruption att skärpa regleringen och öka kontrollen.

En konsekvens av en omfattande outsourcing tycks således vara att behovet av uppföljning, kontroll och tillsyn ökar. Det är också ett förståeligt sätt att hantera en situation där ett starkt incitament

¹⁸⁸ Andersson, S. 2002. *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change.*

¹⁸⁹ RiR 2013:2. *Statliga myndigheters skydd mot korruption*, s.32 f.

¹⁹⁰ ESO 2013:2. Bergh, A., Erlingsson, G., Sjölin, M. Öhrvall, R. *Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska*, s.103. Studien som refereras till är Andersson, S. & Erlingsson, G. 2010. Förvaltningsreformer och korruptionsrisker, i Andersson, S., Bergh, A., Erlingsson, G., Sjölin, M. (red.) *Korruption, maktmissbruk, legitimitet*. Nordstedts.

¹⁹¹ RiR 2013:2, s.31.

– vinstintresset – med potential att effektivisera verksamheten men också med risk att snedvrída den har introducerats.

Myndigheterna som blivit metakonsulter

Inledningsvis i det här kapitlet beskriver vi hur vissa myndigheter i praktiken i stor utsträckning styrs genom uppdrag. En styrning som knappast överensstämmer med ambitionerna i Styrtredningens betänkande och med regeringens ställningstagande i 2009 års budgetproposition och i den senaste förvaltningspolitiska propositionen.

I den sistnämnda anger regeringen att ambitionen är att skapa förutsättningar för en styrning som är långsiktig och i högre grad anpassad till myndigheternas verksamheter och regeringens styrbehov, således en mer verksamhetsanpassad styrning.¹⁹² Instruktionen lyfts också fram som grunden för den löpande styrningen och för återrapporteringen.¹⁹³ En tanke med den utvecklade styrningen är att myndigheterna ska ha möjlighet att ta ett samlat ansvar utifrån sitt instruktionsenliga uppdrag.

För tre av de större myndigheter som vi har studerat närmare – Skolverket, Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen – har vi kunnat konstatera att de i betydande utsträckning styrs genom uppdrag eller program och att finansieringen helt eller delvis är kopplad till dessa uppdrag/program. För Skolverket är det särskilt tydligt genom att förvaltningsanslaget utgör mindre än 5 procent av myndighetens samlade finansiering.

Utifrån vårt empiriska material kan vi inte säga om det är en generell tendens att myndigheter styrs mer med uppdrag och att förvaltningsanslagets andel av myndigheternas samlade finansiering minskar. Våra iakttagelser får dock visst stöd i en aktuell skrift från ESV. Författaren tycker sig där se ”att det sedan länge ökade inslaget av att styra myndigheter med preciserade och i sak och tid avgränsade uppdrag har förstärkts genom att hel eller delvis finansiering kopplas till vart och ett av dessa.”¹⁹⁴ Även

¹⁹² Prop. 2009/10:175, s.98.

¹⁹³ Prop. 2008/09:1, s.292.

¹⁹⁴ ESV 2014, s.109.

Statskontoret noterar i ett antal myndighetsanalyser att myndigheter i stor utsträckning styrs med uppdrag.¹⁹⁵

Bortsett från att vissa myndigheter är verksamma inom områden där det politiska intresset är särskilt starkt, vilket i sig kan förväntas leda till en ökad mängd uppdrag, kan det utifrån Regeringskansliets perspektiv också finnas praktiska och ekonomiska fördelar med att ge myndigheterna tillfälliga uppdrag och därmed inte ge dem möjlighet att bygga upp en mer permanent verksamhet med egen personal.

Vad får det då för konsekvenser för en myndighets roll och för dess relation till Regeringskansliet om myndigheten styrs och finansieras främst genom uppdrag? En konsekvens är att utrymmet för att ta ett samlat ansvar för sin verksamhet utifrån sitt instruktionsenliga uppdrag blir klart begränsat. En annan konsekvens kan bli att en sådan myndighet mer får rollen av konsult till Regeringskansliet; en organisation vars resurser står till regeringens förfogande för specifika uppdrag när behov uppstår.¹⁹⁶ En ”konsult” som i sin tur måste upphandla konsulter för att kunna fullfölja de uppdrag som regeringen ger. Outsourcing bli en tvingande nödvändighet för en sådan myndighet.

Om eller hur denna form av uppdragsstyrning i ett längre perspektiv påverkar myndigheten internt, liksom tjänstemännens syn på sin roll, är svårt att här säga något bestämt om. Vi menar dock att det vore värdefullt att i en särskild studie närmare undersöka i vilken utsträckning myndigheter styrs via uppdrag och vilka konsekvensen det i så fall kan få. Här kan vi bara förmedla iakttagelsen och peka på möjliga konsekvenser.

En annorlunda stat

I rapportens andra kapitel beskriver vi en utveckling från andra halvan av 1980-talet som har inneburit att konkurrens på marknaden har kommit att ses som en grundförutsättning för en väl fungerande samhällsekonomi och för tillväxt och välbefinnande. Att

¹⁹⁵ Statskontoret 2013, s.23.

¹⁹⁶ Jfr ESV 2014, s.109.

myndigheter köper tjänster av konkurrerande aktörer på en marknad gör en aspekt av denna utveckling.

Staten spelar här en viktig roll för att utveckla marknaderna och konkurrensen. I den förvaltningspolitiska propositionen slår regeringen också fast att statens roll är att vårda och förbättra marknaderna och stärka konsumenternas ställning.¹⁹⁷

Att marknadsekonomin har stärkt sin ställning under de senaste decennierna betyder inte att vi fått en liten eller krympande stat. Marknad och stat är inte kommunicerade kärl på det viset. I en stat där konkurrens på marknader utgör en grundförutsättning för en blomstrande samhällsekonomi spelar staten fortfarande en stor och viktig roll. Staten utformar en mängd lagar, inrättar nya myndigheter och sprider information genom sina myndigheter etc. Men den gör det delvis med ett annat perspektiv, nämligen att stärka konkurrensen. Vi har bl.a. fått en ny och utvecklad konkurrenslagstiftning, en lag om offentlig upphandling och en lag om valfrihetssystem. Vidare har exempelvis myndigheter som Konkurrensverket, Marknadsdomstolen och Finansinspektionen fått en förändrad och stärkt roll. Mycket av regleringen har växt fram inom ramen för vårt medlemskap i EU.

Den privatiserade staten och det ”offentligiserade” näringslivet
Den är en annorlunda stat som vi ser i dag jämfört med den stat vi såg fram till 1980-talets slut. En betydande del av det statliga åtagandet utförs i dag av privata aktörer. Staten utför mindre, men kontrollerar mer. När verksamheten lyfts ut från en myndighet skapas motparter av tidigare medarbetare – de blir beställare respektive leverantörer. Beställare som vill få så mycket bra verksamhet som möjligt för sina pengar och utförare som visserligen vill ha nöjda kunder, men som framför allt måste skapa lönsamhet för sina företag.

¹⁹⁷ Prop. 2009/10:175, s.32. Det kan noteras att sedan 2009 har också Konsumentverket ett uppdrag kopplat till konkurrensen på marknaden. I myndighetens instruktion anges att den ska ansvara för att ”konsumenter har tillgång till information som ger dem möjlighet att göra aktiva val” (*Förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket*, 1 §).

Vinstintresset kan bidra till att den outsourcade verksamheten kommer att bedrivas mer effektivt och till att kreativa lösningar skapas. Vinstintresset kan emellertid också leda till missbruk av det förtroende som en affärsrelation bygger på. Medicinen mot detta har i stor utsträckning blivit reglering och kontroll.

Vad betyder då den utveckling vi beskriver för utförarna, för det privata näringslivet? Den offentliga marknaden, inkluderat den kommunala nivån, är i dag enorm. Exakt hur stor är svårt att beräkna och kan variera beroende på hur man räknar och om offentligt ägda bolag räknas in. Någonstans mellan 600 till 900 miljarder rör det sig om, vilket antyder att den offentliga marknaden utgör en betydande andel av Sveriges BNP.

Många företag av olika storleksordning lever i dag i stor utsträckning på försäljning till det offentliga. Enligt tidningen Dagens Samhälles årliga rapport om den offentliga marknaden sålde t.ex. Skanska för ca 16,8 miljarder kronor till offentliga köpare 2013, NCC för 12,5 miljarder och Peab för 11 miljarder. För Skanskas del utgjorde försäljningen till det offentliga ganska exakt hälften av deras svenska omsättning, för NCC utgjorde den 41 procent och för Peab 31 procent. Bygg och konsultföretaget Ramböll är ett annat företag som är flitigt anlitat av statliga myndigheter. Ramböll sålde för 930 miljoner kronor till offentliga köpare 2013; den offentliga marknaden stod för nästan 60 procent av företagets omsättning.¹⁹⁸ Exempelen ovan är endast till för att illustrera hur viktig den offentliga marknaden är för många företag, även stora globala sådana.

Även om det är kommuner och landsting som är de stora upphandlarna och även om det i summorna ovan inte går att urskilja hur stor andel som utgör kärnverksamhet vågar vi säga att outsourcing av kärnverksamhet i betydande utsträckning har förändrat relationen mellan staten och näringslivet.

När så många statliga verksamheter upphandlas innebär det inte bara att staten i viss mening ”privatiseras”. Vi tror oss också

¹⁹⁸ Dagens Samhälle 2014.

kunna se att de privata utförarna ”offentligiseras”. Vad menar vi då med det sistnämnda? Vi menar att genom att bli utförare av offentlig verksamhet kommer företagen att också ”dras in” i staten. De krav som ställs på offentlig verksamhet ställs också i ökad utsträckning på de privata utförarna. En privat utförare som med lagstöd ägnar sig åt myndighetsutövning ska också leva upp till regeringsformens grundläggande principer om bl.a. legalitet och objektivitet. Visserligen finns det skillnader mellan offentliga och privata utförare vad gäller grundlagsregleringen av verksamheten. Samtidigt kan vi dock konstatera att den statliga regleringen och kontrollen av privata utförare av offentlig kärnverksamhet har skärpts. Vi kan även notera att det finns krav på ytterligare skärpning och på ett närmande till den reglering som gäller för offentlig verksamhet. En utredning har nu t.ex. lämnat förslag om att privat anställda inom vård, skola och omsorg ska ges i princip samma meddelarskydd som det grundlagsreglerade meddelarskyddet för offentliganställda.¹⁹⁹

Privata utförare av offentlig verksamhet har också att förhålla sig till de upphandlingskrav som följer av upphandlingslagstiftningen (LOA och LOV). Vi kan därför förvänta oss att företag som säljer mycket verksamhet till det offentliga även internt påverkas av denna relation och anpassar sig till de krav och önskemål som ställs av de offentliga upphandlarna.

Sammanfattningsvis ser vi en utveckling där mer och mer offentlig kärnverksamhet utförs av privata aktörer. Det gör att kommunernas, landstingens och statens verksamhet blir mer ”privatiserad”. Samtidigt upprätthåller staten sin legitimitet genom skärpt reglering och kontroll. Något som i sin tur påverkar de privata utförarna och tenderar att göra dem mer ”offentliga”.

¹⁹⁹ SOU 2013:79.

Slutsatser och frågor att ta ställning till

I rapporten har vi pekat på ett antal problem som kan följa av den omfattande statliga outsourcingen av kärnverksamhet. Samtidigt får vi inte glömma att statliga myndigheter i viss utsträckning alltid har upphandlat verksamheter och kompetens som de av olika skäl har funnit det ineffektivt och dyrt att tillhandahålla internt. Att alltid bedriva all verksamhet inom myndigheter kan utan överdrift betraktas som att misshushålla med våra gemensamma resurser. Vi har också i studiens andra kapitel redovisat att det finns en hel del forskning som pekar mot att offentlig verksamhet kan bedrivas billigare och ofta mer effektivt av privata utförare, även om forskningen visar på blandade resultat för outsourcing av mer komplexa tjänster.

Som framgår av vår studie kan valet att outsourca kärnverksamhet få konsekvenser som varken är avsedda eller uppenbara. Att outsourca statlig kärnverksamhet är något som kräver eftertanke. I det här kapitlet har vi därför valt att formulera våra slutsatser i form av fem frågor som den som överväger att outsourca kärnverksamhet bör tänka över. Avslutningsvis i kapitlet lyfter vi fram vissa förvaltningspolitiska iakttagelser som vi gjort i studien och där vi menar att det vore intressant fördjupa kunskapen genom fortsatta studier.

Inledningsvis ska sägas att vår rapport inte utgör någon utvärdering, vare sig av outsourcing i stort eller av enskilda myndigheter. Rapporten ger en översiktlig bild av statlig outsourcing av kärnverksamhet, vilket medför att våra slutsatser i detta kapitel också kommer att vara mer översiktliga.

Fråga nr 1: Vad ska outsourcas och varför?

Outsourcing kan inte vara något självändamål. Vanligtvis vill myndigheter som outsourcar spara pengar, men det är långt ifrån så att all verksamhet lämpar sig för outsourcing. Forskning visar exempelvis att det tycks vara lättare att åstadkomma kostnadsbesparingar och kvalitetsförbättringar då enklare tjänster outsourcas. Ju mer komplex tjänsten är desto svårare blir det att åstadkomma en lyckad outsourcing.

Vi redovisar i rapporten ett antal faktorer som man bör tänka på innan beslut om en eventuell outsourcing tas. En grundläggande sådan är om det finns en fungerande marknad att outsourca till. Om en privat marknad över huvud taget inte existerar, eller om det bara finns ett begränsat antal aktörer på marknaden, finns det anledning att ytterligare tänka över om outsourcing är den rätta vägen att gå. Risken att bli beroende av den/de privata leverantörerna måste exempelvis tas med i beräkningen.

Det är också viktigt att i samband med en tänkt outsourcing ta med transaktionskostnaderna i kalkylen. Som vi beskriver i rapporten tycks dessa kostnader ibland underskattas. Om en verksamhet exempelvis ska outsourcas inom ett valfrihetssystem kan kostnaden för uppföljning och kontroll bli ansenlig, som vi visat i fallet Arbetsförmedlingen.

En myndighet som funderar på att outsourca en verksamhet bör också analysera hur effektivt verksamheten bedrivs redan i utgångsläget, eller hur effektivt den skulle kunna bedrivas. En myndighet som redan har genomfört förändringar som innebär att verksamheten bedrivs förhållandevis effektivt har förmodligen mindre att vinna på en outsourcing.

Om en outsourcing ska ske inom ramen för ett valfrihetssystem behöver särskilda överväganden göras. Här kan det vara lämpligt att gå tillbaka till grundläggande ekonomisk teori. Vad den säger är att fungerande valfrihetssystem utgår från att individer kan göra rationella och informerade val på en marknad. Det innebär att det inte bara ska finnas information tillgänglig, utan också att individerna har kapacitet att ta till sig informationen och att

utifrån den väga för- och nackdelar med olika val. Det är således viktigt att noga tänka igenom sådant som sociala resurser, utbildning och fysiska förutsättningar hos mottagarna av tjänsten och sedan relatera det till tjänstens komplexitet.

Fråga nr 2: Finns det risk för att andra värden äventyras?

Som vi har redovisat i rapporten utgör möjligheten att spara pengar en mycket viktig faktor för myndigheter som outsourcar verksamhet. Det är naturligtvis viktigt att hushålla med statens resurser. Samtidigt bör, eller snarare måste, myndigheten också göra andra överväganden i samband med en eventuell outsourcing. Ett sådant övervägande gäller hur kvaliteten i verksamheten kan tänkas påverkas av outsourcingen.

Fokus på kvalitet

Forskare och praktiker tycks vara relativt ense om att tjänster generellt är svåra att upphandla och ju mer komplexa tjänsterna är desto svårare. Det sammanhänger med att tjänster till skillnad från varor är svåra att specificera i upphandlingen och därmed blir det också svårare att mäta utfallet.

Det finns ytterligare ett antal komplikationer med att upphandla tjänster jämfört med att upphandla varor. Vare sig den beställande myndigheten försöker hantera svårigheterna genom att vara mycket detaljerad i upphandlingen, eller genom att ge utföraren mer öppna avtalsvillkor, finns det fallgropar. I det förstnämnda fallet krävs exempelvis att myndigheten själv har en detaljerad kunskap om vad som är det bästa sättet att utföra en tjänst på. Så är inte alltid fallet. En mycket detaljerad styrning minskar också utrymmet för utföraren att pröva nya och kanske effektivare sätt att bedriva verksamheten.

Om den upphandlande myndigheten i stället väljer att styra utföraren mindre detaljerat kan det bidra till att nya och mer effektiva lösningar prövas. Det finns dock en risk att utförarens ökade frihetsgrader leder till att verksamheten utformas på ett sätt som inte den upphandlande myndigheten avsåg. I en upphandling

som styrs mot resultat kan det t.ex. leda till att utföraren koncentrerar sig på delar i avtalet som ger snabbare resultat och undviker mer komplicerade uppgifter.

Bevaka viktiga grundläggande principer

När vi studerar forskningen om outsourcing och när vi pratar med olika myndighetsföreträdare är det verksamhetens effektivitet som oftast står i fokus. Värden förknippade med demokrati och en god rättsstat dyker sällan upp i det sammanhanget. Samtidigt är det viktigt att ha dessa värden i åtanke vid en outsourcing. När den yttersta grunden för en myndighet är att följa demokratiskt fattade beslut och regler utgör grunden för den privata utföraren vinstintresse, affärsmässighet och konkurrenskraft.

Inför en eventuell outsourcing är det i det här perspektivet självklart att först göra klart för sig att verksamheten som man planerar att outsourca inte innehåller moment av myndighetsutövning. Skulle så vara fallet är utgångspunkten att lagstöd krävs för att överlåta tjänsten till en privat utförare.

Vid en eventuell outsourcing försvåras möjligheten till insyn i verksamheten. De möjligheter till insyn som finns grundlagsreglerade för den offentliga förvaltningen genom offentlighetsprincipen, meddelarskyddet och den särskilda tillsyn som JK och JO kan utföra gäller inte inom privat utförd verksamhet.²⁰⁰ Här är det viktigt att den outsourcingande myndigheten överväger hur den på bästa sätt kan organisera insyn och kontroll i den outsourcingade verksamheten.

Fråga nr 3: Vad innebär outsourcing för myndigheten internt?

En myndighet som har ambitionen att genomföra en mer omfattande outsourcing av sin kärnverksamhet bör ha klart för sig att detta kan komma att i grunden förändra myndigheten. Myndigheten blir mer av beställare och mindre av utförare. Det innebär

²⁰⁰ JK och JO kan utöva tillsyn över privata utförare om verksamheten innefattar myndighetsutövning. I princip inte annars.

för det första att man behöver utveckla och stärka beställarkompetensen. Det gäller upphandlingsjuridiken, men kanske i ännu större utsträckning att bli en professionell inköpare, ha affärskompetens. För det andra behöver man utveckla sin förmåga att följa upp och kontrollera den outsourcade verksamheten.

När en myndighet i stor utsträckning kommer att ägna sig åt upphandling kommer också ett större antal tjänstemän att interagera med sina privata motparter. Det är väl känt att upphandling är ett område där risken för korruption är särskilt stor. Här gäller det för myndigheten att se över sina interna rutiner och kontrollfunktioner. Minst lika viktigt är att också ha en levande diskussion inom myndigheten, med fokus på frågor om tjänstemännens integritet och den statliga värdegrunden.

Fråga nr 4: Vilka krav ställer outsourcing på styrningen?

Att outsourca kärnverksamhet är ett beslut av strategisk betydelse för en myndighet. Det är naturligtvis ett beslut som myndighetsledningen tar. Det är emellertid viktigt att ledningen även därefter tar ett strategiskt ansvar för outsourcingen. Rutiner, processer och riktlinjer behöver exempelvis utvecklas som stöd för inköparna. Det måste vara myndighetsledningen som tar ansvar för att sådana tas fram. Ledningen har också ett ansvar för att myndigheten har medarbetare med rätt kompetens för att hantera upphandlingarna och för att se till att myndigheten inte tappar i kompetens genom outsourcingen.

För en större myndighet som outsourcar kärnverksamhet är det viktigt att bygga upp en strategisk upphandlingsfunktion. Det innebär att de upphandlingsansvariga (avdelningen, enheten) får möjlighet att ta ett samlat ansvar för myndighetens behov vad gäller upphandlingar. En sådan funktion bör också ta ett samlat ansvar för uppföljningen av myndighetens upphandlingar. Utan systematiska uppföljningar torde det vara svårt att utvärdera om outsourcingen har bidragit till en mer effektiv verksamhet.

Fråga nr 5: Hur säkerställs den egna kompetensen vid outsourcing?

Vilken kompetens en myndighet behöver på kort och lång sikt och hur myndigheten bygger upp och behåller den kompetensen är en strategisk fråga för myndighetsledningen. I det perspektivet måste också outsourcingens konsekvenser tas i beaktande. Om en myndighet mer systematisk väljer att köpa upp kompetens i stället för att tillhandahålla den genom egna anställda finns det i ett längre perspektiv en risk att myndighetens egen kompetens urlakas. För att detta inte ska ske behöver myndigheten arbeta strategiskt med sin kompetensförsörjning. Särskilt viktigt är ett sådant arbete för myndigheter som helt avvecklat sin egen verksamhet inom det outsourcade området.

En lärdom vi kan dra från de myndigheter som vi har studerat närmare är att det är viktigt att inte helt göra sig beroende av extern kompetens, utan se till att behålla en egen kompetens på det outsourcade området. Det räcker således inte med att bygga upp en professionell inköpsorganisation. Det måste också finnas kvar sakkunskap inom myndigheten. Risker är annars att man helt hamnar i händerna på sina leverantörer.

När en myndighet upphandlar spetskompetens genom konsulter är det också viktigt att myndigheten har en strategi för hur kunskapsöverföringen ska ske. Här är bör det finnas en överenskommelse som reglerar överföringen; hur den praktiskt ska gå till, vad den ska omfatta etc. Lämpligast är att reglera detta redan i upphandlingsavtalet.

Outsourcing och förvaltningspolitik: Fler studier behövs

En iakttagelse i vår studie är att det finns stora luckor i kunskapen om outsourcing och vilka konsekvenser den får för den offentliga förvaltningen. Kunskapsbristen är särskilt stor vad gäller outsourcing av statlig kärnverksamhet. Det behövs därför fler och djupare studier av denna viktiga företeelse. Vi har i den här studien gjort ett antal iakttagelser av förvaltningspolitiskt intresse

kopplade till outsourcing. Iakttagelser som vi menar är värda att ägna just sådana fördjupade studier.

Sambandet outsourcing och styrning behöver studeras närmare

Ett område där vi ser ett behov av fördjupade studier är kopplingen mellan styrning och outsourcing. Här syftar vi inte enbart på konsekvenser av outsourcing för den myndighetsinterna styrningen, utan också dess konsekvenser för regeringens styrning av myndigheterna. Vad betyder det t.ex. att den verksamhet som regeringen ytterst har ansvar för att styra utförs av andra aktörer än myndigheterna? Aktörer som också har andra starka incitament för verksamheten än att fullfölja regeringens politik.

Ytterligare en aspekt som förtjänar att belysas närmare är om den omfattande outsourcingen av kärnverksamhet också får konsekvenser för relationen mellan riksdag och regering. Regeringen har ett konstitutionellt ansvar inför riksdagen, oavsett om förvaltningsuppgifter överläts till myndigheter eller till privata aktörer. En fråga som kan behöva studeras närmare är om omfattningen av privata utförare av offentlig verksamhet påverkar eller bör påverka regeringens information till riksdagen. Bör t.ex. riksdagen efterfråga särskilda bedömningar om outsourcingens konsekvenser?

... liksom uppdragsstyrningens omfattning och konsekvenser

Vi noterar i studien att vissa större myndigheter i betydande utsträckning styrs via uppdrag, oftast med särskild finansiering. Det tycks också som att denna typ av styrning ökar i omfattning. Hur omfattande uppdragsstyrningen är vet vi dock inte. Här skulle det behöva göras en kartläggning.

Uppenbart är att myndigheter som i stor utsträckning styrs via särskilt finansierade uppdrag kommer att bli stora upphandlare av kompetens. Något annat vore inte praktiskt och ekonomiskt realistiskt. En annan uppenbar konsekvens för dessa myndigheter

är att utrymmet för att ta ett samlat ansvar för sin verksamhet utifrån sitt instruktionsenliga uppdrag begränsas.

Vad vi däremot vet betydligt mindre om är hur uppdragsstyrningen i ett längre perspektiv påverkar myndighetsrollen internt och myndigheternas relation till Regeringskansliet. Hur påverkar det t.ex. tjänstemannarollen när myndigheter får mer av en konsultroll i förhållande till Regeringskansliet? Här skulle behövas fördjupade studier.

... och outsourcingens övergripande konsekvenser för staten, näringslivet och tjänstemannarollen

Vi har i den här studien kunnat konstatera att statlig outsourcing av kärnverksamhet är mycket omfattande. Något som vi menar sammanhänger med en förändrad stat. En stat där konkurrensen ses som en förutsättning för en väl fungerande samhällsekonomi och för tillväxt och välstånd.

I denna förändrade stat utförs statlig kärnverksamhet i inte oväsentlig utsträckning av privata företag. Vad denna ”privatisering” av staten får för konsekvenser i ett längre perspektiv, t.ex. för tjänstemannarollen, förtjänar att studeras närmare.

I studien tycker vi oss också kunna se att det inte enbart är staten som påverkas av outsourcing och konkurrensutsättning. I brist på ett bättre begrepp talar vi om en ”offentligisering” av de privata utförarna av statlig verksamhet. Med detta menar vi dessa privata företag i ökad utsträckning tvingas att anpassa sig till en allt mer omfattande statlig reglering och kontroll kopplad till outsourcingen. Vi menar också att företag som säljer mycket verksamhet till det offentliga kommer att förändras som organisation till följd av de krav och önskemål som ställs av de offentliga upphandlarna. Här vore det intressant med fördjupade studier av hur företag med täta relationer till upphandlande myndigheter påverkas i ett längre perspektiv. Inte minst vad det kan få för konsekvenser för den privata tjänstemannarollen, bl.a. som följd av ökade krav på insyn och meddelarskydd.

Referenser

Alonso, J, Clifton, J & Diaz-Fuentes, D. 2011 *Did New Public Management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size*. COCOPS Working paper NO.4.

Andersson, C., Erlandsson, M. & Sundström, G. 2014 Marknadsstaten. I Björkman, J., Fjaestad, B. & Alexius, S. *Alla dessa marknader*. Riksbankens Jubileumsfonds årsbok 2014/15.

Andersson, S. 2002 *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change*.

Andersson, S. & Erlingsson, G. 2010 Förvaltningsreformer och korruptionsrisker. I Andersson, S., Bergh, A., Erlingsson, G., Sjölin, M. (red.) *Korruption, maktmissbruk, legitimitet*.

Arbetsförmedlingen 2013 *Sex år med kompletterande aktörer. Arbetsförmedlingens erfarenheter och utmaningar*. Utdrag från PM Rapport om fördjupad granskning av kompletterande aktörer.

Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013.

Arnek, M. 2002 *Emperical Essays on Procurement and Regulation*.

Behrens, O & Paulsson, E. 2011 *Från Make till Buy i offentlig sektor – Hur organiseras en myndighet för att leverera? En fallstudie av Trafikverkets inköps- och upphandlingssektion*.

Bergman, M. 2008 *Offentlig upphandling och offentliga inköp – omfattning och sammansättning*. Konkurrensverket.

Blom-Hansen, J. 2003 Is private delivery of public services really cheaper? Evidence from public road maintenance in Denmark. I *Public Choice* 115 (3).

Casula Vifell, Å. & Ivarsson Westerberg, A. 2013 Förvaltningen och dess folk. I Casula Vifell, Å. & Ivarsson Westerberg, A. (red.) *I det offentligas tjänst. Nya förutsättningar för tjänstemannarollen.*

Dagens Samhälle Research 2014 *Den offentliga marknaden.*

Domberger, S. & Jensen, P.H. 1997 Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. I *Oxford Review Economic Policy* 13 (4).

ESO 2013:2 Bergh, A., Erlingsson, G., Sjölin, M. Öhrvall, R. *Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska.*

ESO 2014:5 Andersson, F., Janlöv, N. & Rehnberg, C. *Konkurrens, kontrakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi.*

ESO 2014:8 Lindqvist, E. *Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem.*

ESV 2006:15 *Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan? – om konkurrensutsättning och styrning av offentlig verksamhet i privat regi.*

ESV 2009:39 *Förslag till utvecklad finansiell styrning.*

ESV 2011 *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning.*

ESV 2014:43 *Tankar om styrning och verksamhetsutveckling i statsförvaltningen.*

ESV 2014:59 *Effektivisering av kärnverksamheter: Exempel från statliga myndigheter.*

Fortifikationsverket 2014 *Utvärdering av externa driftentreprenörer och jämförelse med drift i egen regi.*

Fransson, S. 2013 *Yttrandefrihet och whistleblowing. Om gränserna för anställdas kritikrätt.*

Hart, O., Shleifer, A. & Vishny, R.W. 1997 The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons. I *Quarterly Journal of Economics*, 112(4).

Hartman, L. (red.) 2011 *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*

Helby Petersen, O. & Hjelmar, U. 2014 Marketization of welfare services in Scandinavia: A review of Swedish and Danish experiences. I *Scandinavian Journal of Public Administration* 17(4).

Henrekson, M. & Jordahl, H. 2012 *Vinster och privatiseringar i landet Lagom.* IFN Policy Paper nr. 55.

Hood, C. 1991 A Public Management for all Seasons? I *Public Administration*, vol.69.

Hood, C. 1995 The New Public Management' in the 1980s: variations on a theme. I *Accounting, Organizations and Society*, vol.20, nr 2/3.

IAF 2010:23 *Arbetsförmedlingens kontrollfunktion i samarbetet med kompletterande aktörer.*

IAF 2012:4 *Arbetsförmedlingens kontrollfunktion i samarbetet med kompletterande aktörer.*

Ivarsson Westerberg, A. 2014 New Public Management och den offentliga sektorn. I Ivarsson Westerberg, A., Waldemarsson, Y. & Östberg, K. (red.) *Det långa 1990-talet. När Sverige förändrades.*

Ivarsson Westerberg, A., Waldemarsson, Y. & Östberg, K. (red.) 2014 *Det långa 1990-talet. När Sverige förändrades.*

Ivarsson Westerberg, A. & Sundström, G. (red.) 2014 *Syns inte men finns ändå ... Ett seminarium om förvaltningspolitik.*

Jensen, P. H. 2007 *Public Sector Outsourcing Contracts. The Impact of Uncertainty, Incentives and Transaction Costs on Contractual Relationships.*

Jordahl, H. 2009 *Privatiseringar av statligt ägda företag – En litteraturöversikt med fokus på OECD-länderna.* Rapport N9010 Finansdepartementet och Näringsdepartementet.

Justitieombudsmannen 2000 *Fråga huruvida en länsstyrelse överlämnat förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en jägarorganisation.* Dnr. 488-1998.

Justitieombudsmannen 2001 *Redogörelse 2001/02:JO1. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.*

Justitieombudsmannen 2009 *Överlämnande av uppgift som utgör led i myndighetsutövning till privat företag.* Dnr 3777-2008.

Kammarkollegiet 2013 *Organisation, roller och attityder – resultat från en enkät om upphandlingens strategiska betydelse.*

Konkurrensverket 2012:3 Lundvall, K. *Kvalitetshöjande konkurrens i valfrietssystem – vad krävs?*

Konkurrensverket 2013:7 *Valfrietssystem inom Arbetsförmedlingen.*

Konkurrensverket 2013:9 *Siffror och fakta om offentlig upphandling. Statistik om upphandlingar som genomförts under 2012.*

Kriminalvårdens årsredovisning 2013.

Krus 2011 *I Statens tjänst – en roll med många bottnar.*

Levin, J. & Tadelis, S. 2010 Contracting for Government Services: Theory and Evidence from US Cities. I *The Journal of Industrial Economics*, 58(3).

Lundin, M. 2011 Arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen. I Hartman, L. (red) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*

Lundqvist, T. 2003 *Konkurrensvisionens framväxt. Konkurrenspolitik, intressen och politisk kultur.*

Marcusson, L. 2013 JK, myndighetsutövningen och tillsynen. I Göranson, U. (red.) *Justitiekanslern 300 år.*

Meggison, W.L. & Jeffrey, M.N. 2001 From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization. I *Journal of Economic Literature* (39).

Pollitt, C. 2012 Politics, administration and performance: A continuing search but no one best way? I Statskontoret *Den effektiva staten. En antologi från Statskontoret.*

Pollitt, C. 2014 *Future Trends in European Public Administration and Management: An Outside-In Perspective.* COCOPS Report.

Pollitt, C. & Dan, S. 2011 *The Impacts of the New Public Management in Europe: A Meta-Analysis.* COCOPS Working Paper No.3.

Prendergast, C. 1999 The provision of incentives in firms. I *Journal of Economic Literature*, vol. 37.

Proposition 1988/89:150 *Kompletteringspropositionen för 1989.*

Proposition 1989/90:100 *Budgetpropositionen för 1990.*

Proposition 1990/91:100 *Budgetpropositionen för 1991.*

Proposition 1991/92:95 *Om valfrihet och fristående skolor.*

Proposition 1992/93:43 *Ökad konkurrens i kommunal verksamhet.*

Proposition 1992/93:56 *Ny konkurrenslagstiftning.*

Proposition 1992/93:230 *Valfrihet i skolan.*

Proposition 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009.*

Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Proposition 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015.*

Regeringsbeslut dnr S2014/6477/RU *Färdplan för den offentliga upphandlingen.*

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen.

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolverk.

Rhodes, R.A.W. 1997 *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability.*

Rhodes, R.A.W. 2007 *Understanding Governance: Ten Years On.* I *Organization Studies*, vol.128, nr 8.

RiR 2012:14 *Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till ökad produktivitet?*

RiR 2013:2 *Statliga myndigheters skydd mot korruption.*

RiR 2014:14. *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?*

Rom, H. & Nylöf, P. 2010 *Nationell statistik om offentlig upphandling enligt skotsk förebild*, bilaga till SOU 2013:12.

Skolverkets årsredovisning 2013.

Skrivelse 2014/15:23 *Riksrevisionens rapport om etableringslotsar.*

SOU 1993:16 *Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionen förslag.*

SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*

SOU 2009:24 *De statliga beställarfunktionerna och anläggningensmarknaden.*

SOU 2011:7 *Transporter av frihetsberövade.*

SOU 2011:73 *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen.*

SOU 2012:32 *Upphandlingsstödet framtid.*

SOU 2012:39 *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen.*

SOU 2013:12 *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling.*

SOU 2013:53 *Privata utförare – kontroll och insyn.*

SOU 2013:79 *Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet.*

SOU 2013:83 *En enkel till framtiden?*

SOU 2014:16 *Det ska vara lätt att göra rätt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

SOU 2015:7 *Krav på privata aktörer i välfärden.*

Statskontoret 2001:13 *Konsulter – Hur, varför och till vad?*

Statskontoret 2011:8 *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen.*

Statskontoret 2012:22 *Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen.*

Statskontoret 2013 *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering.*

Statskontoret 2014:33 *Nya myndigheter på transportområdet – Fördjupningsfrågor för uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen.*

Statskontoret 2014:28 *Att effektivisera system. Om förutsättningar och möjligheter att använda systemperspektiv för att effektivisera statlig kärnverksamhet.*

Statskontoret 2014:104 *En framtida förvaltning. Utvecklingsområden och prioriteringar 2014–2015.*

Tillväxtanalys 2011:24 *Hinder och drivkrafter för tjänsteinnovation i offentlig sektor. Outsourcing av offentligt finansierade tjänster.*

Tillväxtanalys årsredovisning 2013.

Värdegrundsdelegationen 2013 *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda.*

Värdegrundsdelegationen 2014 *Introduktion till den gemensamma värdegrunden för de statsanställda.*

Österberg, R. 2003 *Contracting out Public Services – An evaluation of the public consequences of opening up routine road maintenance to competition.*

Summary

To do or to buy?

Outsourcing of state's core activities

The outsourcing of public sector activities is currently worth very large sums of money. The Swedish Competition Authority estimates that public sector procurement amounted to around SEK 600 billion in 2012, part of which is made up of the state's core activities. A large proportion of Sweden's public services are now delivered by private sector providers.

This study came about due to the Swedish Agency for Public Management noting the lack of a comprehensive analysis of the outsourcing of the state's core activities. We would like this study to contribute towards reducing this knowledge gap. The study is based on survey data, interviews with government agencies, and studies of research reports, evaluations, reviews and other written materials.

What does the research say about outsourcing?

The research paints no clear-cut picture of the results of outsourcing. While it is true that the main impression one gets is that outsourcing often leads to reduced costs, the picture is more divided when it comes to the quality of outsourced activities.

The results of outsourcing are closely linked to the type of activities that are outsourced. To put it simply, it can be said that the more complex a service is, the harder it is to successfully outsource. The market is thought to be best suited to services which are simple and easy to specify and measure.

One problem highlighted in the research and the reviews is the risk of there being insufficient competition in the market for the service being procured. In Sweden, the operation and

maintenance of roads and railways are areas in which the market has few actors and where there tends to be insufficient competition as a result. Another danger of outsourcing of core activities is that the expertise of the agency doing the outsourcing is depleted over time. This is especially problematic for agencies that have completely wound up their own activities in the outsourced service.

The efficiency gains outsourcing can result in are also dependent on the initial circumstances. Agencies that have previously worked actively to improve efficiency probably have less to gain from outsourcing.

Why do agencies outsource?

Sometimes there is no other choice

Our study shows that the decision to outsource is not always made voluntarily by the agency involved. The Swedish Public Employment Service is one agency that has not really had a choice for some of its activities. The Swedish Government has clearly stated that some of the agency's activities have to be procured from private entrepreneurs and that this is to be done in a system that incorporates freedom of choice. For the service of providing establishment pilots, the legislation also compels the Swedish Public Employment Service to outsource. Another example of the Government giving a clear signal is the Swedish Agency for Growth Policy Analysis (Growth Analysis). The ordinance with instruction for Growth Analysis states that the agency should procure evaluations and analyses from other actors.

However, the Government's intentions in this respect are only this clearly formulated in exceptional cases. It is more common for agencies to given such circumstances under which to operate that outsourcing certain core activities almost becomes a necessity. A small agency with a relatively small administrative appropriation and an extensive role, such as Transport Analysis or Growth Analysis, in practice, have limited chances of accomplishing their assignments using only their own staff. The

same is also true for larger agencies that receive a large number of government assignments, like the National Board of Health and Welfare and the National Agency for Education.

Government assignments are often specific and time limited. Both these factors contribute to making it better for the individual agency to procure temporary expertise than to hire a person with specific expertise to carry out the assignment; someone whose specialist expertise may no longer be required once the assignment is over.

When the agencies can choose: save money and acquire knowledge

Our study shows that agencies normally choose to outsource core activities for reasons of efficiency or financial savings. This is especially clear when larger volumes of services are procured. Construction and facilities services contracts are examples of this.

Another important motivation for outsourcing is gaining access to new knowledge and new ideas – knowledge which the agencies would otherwise be unable to keep internally. Here the main aim is the acquisition of knowledge, not saving money. At the same time agencies are aware, and in some cases worried, that extensive outsourcing of expert knowledge may lead to their internal expertise being undermined.

In some cases, outsourcing is not used primarily to gain access to new knowledge, rather it is a way to manage temporary peaks in activity. An agency may end up in a situation where, due to time or resource constraints, it is unable to carry out a specific activities using its own staff.

Outsourcing to a system of choice has its own specific prerequisites

One prerequisite of a functional system of choice is that those using the system's services are able to make rational choices. To make this possible, they must be given information about the various alternatives they can choose between and must also be

capable of taking in this information and using it to weigh the pros and cons of the various alternatives against one another. Factors determining whether someone is capable of making well-informed choices in such a system include social resources and the complexity of the service in question.

The Swedish Public Employment Service provides a number of services within the scope of systems of choice. One of the Government's aims when introducing such systems in this agency was to offer a greater and more varied range of employment services by giving job seekers access to a larger number of actors. Something which in turn would lead to better service and improved matching for job seekers. The system of choice of the Swedish Public Employment Service has also come to be characterised by a very large number of actors. The large number of actors is a consequence of the low cost of entering the market. Establishment in this market required no major investments and there are no specific educational requirements. One consequence of the large number of actors is that it is hard for people to make well-informed choice.

To make a well-informed choice the person making that choice should therefore be capable of acquiring information, understanding it, and understanding the aim of the service. The prerequisites for this are poor in the system of choice of the Swedish Public Employment Service. Taking establishment pilots as an example, it is clear that those who will be choosing in this system have difficulty making a well-informed choice. The difficulties are partly due to the fact that someone who has recently arrived in Sweden cannot be expected to have any prior knowledge of what the service entails.

If a service is opened up to a large number of actors without specific requirements regarding equipment or staffing, and if the users of the service have difficulty making well-informed choices between these actors, the mechanism in the system of choice that will eliminate lower-quality actors will not function properly. If the suppliers note that high-quality activities do not lead to more

participants, the interest in maintaining a high quality can be expected to wane.

Consequences for the state

A changed state

A significant proportion of the state's commitments are now delivered by private sector providers. The state does less, but controls more. However, in a country where market-based competition is fundamental to a flourishing economy the state still has a large and important role. The state creates and draws up a number of laws, sets up new agencies, modifies the existing agencies' assignments and disseminates information through its agencies, etc. But the state does this partly from a different perspective than before, namely that of promoting competition. For example, we now have new and improved competition legislation, a public procurement act and an act concerning systems of choice. Furthermore, agencies such as the Swedish Competition Authority, the Market Court and Sweden's Financial Supervisory Authority have been given a new, stronger role.

When so many of the state's activities are procured, this affects not just the state, but also the private sector providers. By becoming a provider of public sector activities, companies will be "drawn into" the state. The demands placed on public sector activities are also increasingly being placed on the private providers. The state's regulation and supervision of private sector providers of core public sector activities has been tightened up. We can also note that there are demands for further tightening and for it to become more like the regulation that applies to public sector activities.

Private sector providers of public sector activities also have to relate themselves to the procurement requirements resulting from the procurement legislation. We can therefore expect that companies selling a lot of activities to the public sector will also be affected internally by this relationship and both consciously and unconsciously adapt to the requirements and requests made by public sector procurers.

The role of the civil servant and the fundamental values of the state

The role of the civil servant is also affected by outsourcing. A civil servant employed by the state is primarily active in their professional capacity. They are mainly hired based on their education and knowledge. At the same time, by working for the state, the state civil servant is socialised into a special set of values which differ from those their colleagues in the private sector come up against.

The public sector's fundamental values are based on the civil servant's role of serving the population. Private companies and their employees are of crucial importance to our prosperity, but their fundamental values are not based on democracy, the rule of law and serving the population. The actions of a company and its employees are founded on profit, being businesslike and competitiveness. Privately employed officials who deliver services for which central government agencies are responsible can be said to be working in the state's name, but cannot be expected to be socialised into the public sector's fundamental values.

Issues to take a position on

Our study has shown that the decision to outsource core activities can have consequences which are neither intended nor obvious. Outsourcing the state's core activities is something which requires reflection. We have therefore chosen to formulate the study's conclusions in the form of five questions which those who consider outsourcing their core activities should think about. These areas are:

1. What is to be outsourced and why?
2. Is there a risk of other values being jeopardised if the outsourcing is mainly planned for financial reasons?
3. What does outsourcing mean internally for the agency?
4. What demands does the outsourcing place on governance?
5. How do we safeguard our own expertise when outsourcing?

More studies are needed

One observation in our study is that there are large gaps in our knowledge of outsourcing and its consequences for public administration. The knowledge gap is especially notable regarding outsourcing of the state's core activities.

In this study we have made a number of observations regarding outsourcing that should be of interest to public administration. Observations which we believe are worthy of closer study. Areas which we believe need more knowledge are:

- the connection between outsourcing and governance,
- the scope and consequences of the governance of assignments, and
- the overall consequences of outsourcing for the state, the enterprise sector and the role of the civil servant.