



Sveriges lantbruksuniversitet  
Swedish University of Agricultural Sciences

Institutionen för ekonomi

# Resonemangsäktenskap mellan offentliga och privata sektorer

– hur offentlig verksamhet motiverar och utvärderar storskalig offentlig-privat samverkan

Why is extensive PPP an option for the public sector and how it is evaluated

*Wictoria Bondesson och Fredrik Erlingson*

**Resonemangsåktenskap mellan offentliga och privata sektorer**

– hur offentlig verksamhet motiveras och utvärderas storskalig offentlig-privat samverkan

Why is extensive PPP an option for the public sector and how it is evaluated

*Victoria Bondesson och Fredrik Erlingsson*

**Handledare:** Cecilia Mark-Herbert, Sveriges lantbruksuniversitet,  
Institutionen för ekonomi

**Examinator:** Karin Hakelius, Sveriges lantbruksuniversitet  
Institutionen för ekonomi

**Omfattning:** 15 hp

**Nivå och fördjupning:** G2E

**Kurstitel:** Självständigt arbete i företagsekonomi C

**Kurskod:** EX0538

**Program/utbildning:** Agronomprogrammet - ekonomi, Ekonomi – kandidatprogram

**Fakultet:** Fakulteten för naturresurser och lantbruksvetenskap (NL)

**Utgivningsort:** Uppsala

**Utgivningsår:** 2012

**Serienamn:** Examensarbete/SLU, Institutionen för ekonomi

**Nr:** 725

**ISSN** 1401-4084

**Elektronisk publicering:** <http://stud.epsilon.slu.se>

**Nyckelord:** företag, motiv, offentlig sektor, OPS, PPP, privat, utvärdering



Sveriges lantbruksuniversitet  
Swedish University of Agricultural Sciences

Institutionen för ekonomi

# Abstract

Over the last few decades, the public sector has collaborated with private organisations through so called public-private partnerships (PPPs). PPPs differ from other types of co-operation in terms of both structure and scope. This essay focuses on the arguments in favour of long-term, comprehensive PPP projects for the public sector, and on how the public sector evaluates the result of such projects. It should be in the public sector's interest to run society in a way that benefits as many of the citizens as possible. Hence, the public sector ought to thoroughly evaluate the societal benefit of projects with a private company, especially given that companies generally strive for profit, which might collide with the interest of society. A literature review has been carried out and interpreted through theories on power, loyalty and project management. The motives for PPP has essentially been focus upon cost efficiency, risk allocation and the opportunity to bring forward major projects on an earlier stage with the help of private resources, instead of taxes and other public resources. The literature review demonstrates that evaluations are not carried out as often as hoped for. The lack of *ex-post* evaluation brings several negative aspects; without evaluations it is difficult to determine how society gained from the collaboration, to determine if the outline of the project worked or not, and generate experience for future projects. Moreover, an early *ex-ante* evaluation, a clear contract and an analysis of the other part of the PPP would enhance future projects and favour the final evaluation.

# Sammanfattning

Företag och organisationer specialiserar sig inom sitt verksamhetsområde, vilket gör att annan kompetens får stå tillbaka. För kunna genomföra vissa projekt är det önskvärt, ibland kan det till och med krävas, att olika organisationer samarbetar. Offentlig sektor har under de senaste decennierna samarbetat med privata företag, i så kallade offentlig-privat samverkan - OPS, vilket förekommer i olika former. Precis som i de flesta samarbeten delas arbetet upp efter kompetens, vilket möjliggör att parterna kan fokusera på vad de gör bäst. Det rör sig inte om vanlig kontraktering eller privatisering, utan att tillföra något utöver det som parterna skulle kunna åstadkomma på egen hand.

Uppsatsen undersöker hur offentlig sektor utvärderar resultaten av långsiktiga, omfattande OPS och vilka motiv som används för att ingå ett sådant projekt. Benthams utilitaristiska tanke om största möjliga lycka för största möjliga antal människor kan ses som ett mål för offentlig sektor: Samhället ska ordnas till det bästa och det är offentlig sektors ansvar. En intressekonflikt kan uppstå vid samarbete mellan offentlig sektor och privata företag, eftersom företaget behöver gå med vinst. Det borde därför ligga i offentlig sektors intresse att se till att OPS-projektet verkligen har gagnat samhället.

För att kunna förstå hur utvärderingarna går till samt vilka anledningar som används för att motivera OPS för offentlig sektor har en litteraturgenomgång på ämnet gjorts. Teorier kring makt, lojalitet och projektstyrning har använts för att tolka de valda artiklarna och sätta dem i ett sammanhang. Motiven för OPS har huvudsakligen setts ur ett företagekonomiskt perspektiv, eftersom de mest frekventa skälen som lyfts fram i artiklarna är kostnadseffektivitet, riskallokering och möjligheten att tidigarelägga större projekt. Litteraturgenomgången visar att utvärderingar inte sker i den grad som litteratur inom projektstyrning rekommenderar, vilket är negativt ur flera synvinklar – det blir svårt att bedöma om resurserna användes på rätt sätt, om resultatet blev det önskade och att det blir svårt att ta med sig lärdomar till eventuella framtida projekt. Även en tidig utvärdering i början av projektet, tydliga avtal samt en analys av samarbetet skulle förbättra OPS-projekt och underlätta för den slutgiltiga utvärderingen.

# Förkortningar och förklaringar

CSR: *Corporate social responsibility*, företagets ansvar för den ekonomiska, sociala och ekologiska påverkan på samhället

*Ex-ante*: latin, i förväg

*Ex-post*: latin, i efterhand

NGO: *Non-government organisation*, internationellt samlingsnamn för icke-statliga organisationer, här enbart syftat till ideella föreningar

OPS: *Offentlig-privat samverkan*, även kallat PPP, POP eller aktörssamverkan

PFI: *Private financial initiative*, privat finansinitiativ

POP: *Privat-offentligt partnerskap*, en annan term för OPS

PPP: *Public-private partnership*, den internationella termen för OPS som även används i Sverige

# Innehållsförteckning

<b>1 INLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1 PROBLEMBAKGRUND .....	2
1.2 SYFTE.....	3
1.3 AVGRÄNSNINGAR .....	3
<b>2 METOD .....</b>	<b>4</b>
2.1 LITTERATURGENOMGÅNG.....	4
2.2 KVALITETSSÄKRING.....	5
<b>3 TEORI.....</b>	<b>7</b>
3.1 TEORETISK BAKGRUND .....	7
3.1.1 <i>Utformning av offentlig-privat samverkan</i> .....	7
3.1.2 <i>För- och nackdelar</i> .....	8
3.2 PROJEKT SOM ARBETSFORM.....	8
3.3 EGENINTRESSE ELLER LOJALITET .....	10
3.4 MAKTBALANS I RELATIONER .....	11
3.5 EKONOMISKA MOTIV.....	11
<b>4 LITTERATURSTUDIE AV OPS .....</b>	<b>13</b>
4.1 PROJEKT SOM ARBETSFORM.....	13
4.2 EGENINTRESSE ELLER LOJALITET.....	15
4.3 MAKTBALANS I RELATIONER .....	16
4.4 EKONOMISKA MOTIV.....	17
<b>5 ANALYS OCH DISKUSSION.....</b>	<b>19</b>
5.1 MOTIV FÖR OFFENTLIG VERKSAMHET .....	19
5.2 UTVÄRDERING AV SAMVERKAN .....	19
<b>6 SLUTSATS.....</b>	<b>23</b>
<b>REFERENSER.....</b>	<b>25</b>
<i>Litteratur och artiklar</i> .....	25
<i>Internet</i> .....	27

# 1 Inledning

Företag bör vara specialister på sitt område – det är en grundläggande idé, annars finns det ingen anledning att köpa in tjänster eller produkter från företag i annat fall än vid tidsbrist. När företag, eller individer, fokuserar på ett område, för att öka effektiviteten och produktiviteten av en specifik process, får annan kunskap stå tillbaka. Parterna blir på så sätt beroende av andra aktörers kunskap i värdekedjan. Ett företag består sällan av hela kedjan från produktion till kund – företag som producerar foder till kor, sköter mjölkning, förädlar till olika mejeriprodukter, förpackar och säljer till slutkonsument blir sällan marknadsdominerande, eftersom specialisering leder till effektivitet. Därav uppkommer behov av samarbete mellan organisationer och människor. Genom att samarbeta med andra tillgodoses behovet av kompetens, arbetskraft och nya kontakter utan att tillföra egentliga extra kostnader utöver tidsaspekten (Mörth, 2006).

Parter i ett samarbete delar i allmänhet upp arbetet efter kompetens (Marttalla & Karlsson, 1999). I och med ansvarsfördelning, efter kompetens, kan parterna fokusera på vad de gör bäst – de privata på att finansiera och driva affärsverksamheten medan det offentliga<sup>1</sup> sköter tillstånd, regleringar och övervakar att verksamheten gynnar samhället och NGO:s kan fortsätta driva sina intressefrågor, som till exempel miljöfrågor. På så sätt fördelas riskerna på ett sådant sätt att de som är bäst lämpade hanterar dem (Adams *et al.*, 2006). För att samverkan skall fungera är det av stor betydelse att samarbetet definieras tydligt; hur arbetet ska fördelas, vem som bär vilken risk och under hur lång tid samarbetet ska löpa (Marttalla & Karlsson, 1999).

Allt sedan FN:s miljömöte i Rio de Janeiro 1992 har offentlig-privat samverkan (OPS) ökat markant i världen då det lyftes fram som ett bra sätt att angripa hållbarhetsproblem i produktionen och på så sätt öka hållbarheten (LaFrance & Lehmann, 2005). Internationellt kallas det även för public-private partnerships, PPP. Samarbetspartnern till det privata företaget behöver dock inte vara offentlig sektor, utan även andra organisationer utan vinstintresse, som till exempel Naturskyddsföreningen. Den typen av samarbete kan ge positiva effekter för det privata företaget, som ökad goodwill i och med visat intresse för mjuka värden, som miljöfrågor, vilket påverkar samhället i stort (Porter & Kramer, 2006). OPS skiljer sig dock från andra samarbeten, eftersom privata företag och offentlig sektor eller icke-statlig organisation (NGO) samverkar och komplementerar varandra i ett partnerskap, i vad Bovaird (2004) kallar ett resonemangssäktenskap.

I ett OPS-samarbete arbetar ett vinstdrivande företag och en icke-vinstdrivande organisation tillsammans. Det privata företaget åtar sig en verksamhet som vanligen tillhör offentlig sektors serviceansvar, såsom vägbygge eller sjukvård, för att öka mervärdet på tjänsten (Barretta & Ruggiero, 2008). Det är inte en vanlig typ av kontraktering eller privatisering, utan en typ av frivilligt samarbete vilket tillför värde utöver det som parterna vanligen ägnar sig åt (Mörth, 2006).

---

<sup>1</sup> Det offentliga syftar i uppsatsen till den icke vinstdrivande verksamhet som åligger stat, landsting och kommun, såsom infrastruktur, vård och omsorg (Adams *et al.*, 2006) och bedrivs i Sverige.

## 1.1 Problembakgrund

Den offentliga sektorn ska sträva efter att ordna samhället till det bästa – Benthams utilitaristiska tanke om största möjliga lycka för största möjliga antal människor (Bentham, 2000) gör sig fortfarande gällande. När icke-vinstdrivande organisationer ska samarbeta med vinstdrivande företag kan det uppstå en konflikt i värderingar – vem ska gagnas av projektet? Det kan skapa problem i samarbetet, eftersom det är viktigt att alla parter i en grupp har samma värderingar och mål med det aktuella projektet (Marttalla & Karlsson, 1999). Icke-vinstdrivande organisationer är ofta rädda att bli utnyttjade för den andra partens profitsökande (Bovaird, 2004) och det finns även en tendens att myndigheter inte är kostnadseffektiva i OPS-samarbeten (Fourie, 2006). Därför är det av stor vikt att det offentliga kan motivera samt följa upp att det privata företaget utför vad som har blivit överenskommet genom goda, tillitsfulla arbetsformer som alla parter trivs med. Det bör både ske under tiden det privata företaget har ansvaret för projektet och efter överlämningen tillbaka till det offentliga (Marttalla & Karlsson, 1999).

Det offentliga syftar på den icke vinstdrivande verksamhet som åligger stat, landsting och kommun, såsom infrastruktur, vård och omsorg (Adams *et al.*, 2006). För offentlig verksamhet i välfärdsländer torde det inte vara lika motiverat med OPS för att påskynda genomförandet av allmännyttiga projekt, i jämförelse med utvecklingsländer där det allmänna finansieringsbehovet är större (Adams *et al.*, 2006, Internet, C.R.E.A.M., 2012). Genom att inleda den nämnda typen av samarbeten med kapitalstarka företag kan länder på så vis begränsa statsskulden (Nilsson & Pyddoke, 2007). I välfärdsländerna, trots att offentlig sektor har starkt begränsade medel, är mycket uppbyggt sedan tidigare, vilket underlättar fortsatt verksamhet. I vissa fall kan det vara brist på resurser i offentlig sektor som gör att det inleds ett samarbete, men OPS är rekommenderat att användas när verksamheten effektiviseras och på så sätt ökar värdet för samhället (Internet, C.R.E.A.M., 2012). Det finns även andra motiv än de strikt ekonomiska för att rättfärdiga OPS, som går in i CSR.

Privata företag har många skäl att inleda ett OPS-projekt – samarbetsavtal löper ofta under en lång tid och det öppnar upp nya marknader (Nilsson & Pyddoke, 2007). Däremot är det vanskeligare att förstå sig på vilka grunder det offentliga väljer att inleda samarbetet, eftersom verksamheten inte är vinstdrivande. Bovaird (2004) lyfter flera farhågor som kan finnas inom offentlig sektor vilka kan förhålla ett samarbete: Personal kan befara att deras arbete försvinner, att bli utnyttjande för den andra parten ska öka sin profit och politiker frukta att de förlorar beslutsfattande makt kring projektet. Den offentliga sektorn kan även upplevas som förändringströg då behovsanalyser ”ofta kännetecknas av en överdriven försiktighet och finkänslighet” (Dahlberg *et al.*, 1977, sid. 29). Det kan leda till att en ytterligare fördröjning av samarbetsprojekt, vilket kan förhindra effektivisering av den offentliga verksamheten.

Innan det gemensamma projektet inleds är det viktigt att parterna har kommit överens om det gemensamma målet och hur utförandet ska gå till, för att de båda organisationerna ska känna sig trygga. För att komma till den punkten är det viktigt att parterna förstår vilka behov de har och vad de kan förvänta sig av samarbetet (Marttalla & Karlsson, 1999), för att överbygga sina farhågor inför projektet och bygga upp ett förtroende för varandra (Macheridis, 2001). Marttalla och Karlsson (1999) påpekar att efter ett projekt slutförts bör alltid en utvärdering ske, dels för att verkligen avsluta projektet och dels för att ta med sig lärdomar till framtiden.

Uppsatsen försöker skapa en brygga mellan CSR, företagets ansvar för sin samhällspåverkan, och mer klassisk företagsekonomi, som ser till kostnadseffektivitet, när det gäller att förstå



motiven bakom OPS och hur det utvärderas. Det kan vara svårt att utvärdera utifrån mjuka värderingar, som ökad kompetens, eftersom det är subjektivt. Genom att låta huvuddelen av utvärderingen utgå ifrån handfasta fakta, som kostnadseffektivitet, blir det lättare att bedöma OPS-projektet.

## 1.2 Syfte

Uppsatsen syftar till att på ett lättillgängligt sätt förklara motiven för varför offentlig sektor skulle välja att ingå i ett offentlig-privat samverkansprojekt. Genom att förstå motiven bakom samarbete kan utvärderingen formas. Både motiven och utvärdering av samarbetsresultatet utgör centrala delar av bakgrunden för att förstå båda parter perspektiv i ett offentlig-privat samverkansprojekt.

- 1. Vilka motiv används för att inleda ett samarbete?*
- 2. Hur utvärderar offentlig sektor resultatet av ett offentlig-privat samverkansprojekt?*

## 1.3 Avgränsningar

Uppsatsen baseras på en litteraturstudie av tidigare publikationer om OPS. Även litteratur om styrning och projektledning kommer att användas. Fokus ligger på storskalig, långsiktig OPS ur offentlig sektors perspektiv, vilket är en snäv definition av fenomenet, se kapitel 3. Uppsatsen belyser inte den privata sidans för- och nackdelar med att samverka med det icke vinstdrivande företaget, även om parternas enskilda upplevelse av samarbetet påverkar varandras upplevelser. Uppsatsen synar inte heller hur NGO:s motiverar och utvärderar OPS-samarbeten med privata, vinstdrivande företag. En konsekvens blir då att uppsatsen inte kan tillgodogöra sig en holistisk syn av OPS vilket kan leda till att viktiga insikter och konsekvenser kan råka förbises.

Uppsatsen berör inte de etiska problem som eventuellt kan uppstå när ett vinstdrivande företag och en icke-vinstdrivande organisation ska samarbeta. Uppsatsens fokus låter det bero huruvida det är etiskt försvarbart av offentlig sektor att låta privata företag sköta allmännyttan, med hjälp av skattepengar. Med offentlig verksamhet åsyftas i denna uppsats till den icke vinstdrivande verksamhet som kommun, landsting eller staten (Adams, 2006) bedriver i Sverige, om inte annat nämns. De offentlig-privata samverkansprojekten som refereras till är av långsiktig, storskalig typ. Syftet är att beskriva vilka förutsättningar som motiverar den offentliga sektorn till att ingå ett meningsfullt samarbete i OPS-form, ur ett kostnadseffektivt perspektiv.

## 2 Metod

Uppsatsen har använt principal-agentteorin för att belysa problematiken med samverkan, medan stewardshipteorin har använts för att förstå lojalitet inom organisationer. Valet av teorier speglar de problem som grupper kan genomgå, enligt projektstyrningslitteraturen. Det har gått relativt enkelt att dra paralleller mellan teori och artiklarna. En nackdel med teorivalen är att de kan uttydas som en dikotomi, att egenintresse och lojalitet aldrig går att förenas.

Hur makt i relationer påverkar samarbetet utgör en viktig del för att förstå motivation för samarbetet och för utvärdering. Kostnadseffektivitet och andra utvärderingskriterier är viktiga argument för OPS, vilket har beaktats med olika infallsvinklar utifrån olika artiklar. Litteraturgenomgången, som består av ett urval av artiklar, strävar efter att förklara under vilka förutsättningar offentlig verksamhet kan bli motiverad till att ingå i ett samarbete med ett privat företag, samt att peka ut hur resultatet av samarbetet utvärderas. Den tänkta publiken för uppsatsen är gemene man, då uppsatsen ämnar förklara syftet på ett lättillgängligt sätt.

### 2.1 Litteraturgenomgång

För att finna tillräckligt med relevant litteratur på ämnesområdet har flera tillvägagångssätt tillämpats för att identifiera aktuell och relevant litteratur. För att skapa en förståelse för vad OPS innebär och vilken forskning som har skett tidigare började genomgången med de artiklar som vår handledare rekommenderat. På det viset kunde en urskiljning ske, för att kunna skapa problemformulering och syfte med själva uppsatsen, för att sedan kunna bygga upp en ram och välja ut lämpliga teorier. Därefter söktes fler artiklar med sökord valda efter uppsatsens syfte (som *evaluation*, *OPS*, *PPP* et cetera) i olika kombinationer. För att undvika att missa relevanta artiklar har även synonymer till valda sökord använts. De sökmotorer som har använts är Primo, Epsilon, JSTOR och Google Scholar. Även böcker har använts, vilka i regel har varit praktiskt orienterade handböcker för ledare i ämnen som företagsstyrning och projektledning. Även referenser i artiklar samt från tidigare kurser har använts, för att undvika att viktig litteratur förbises.

Uppsatsen kommer följa en kvalitativ metod i och med att slutsatserna kommer dras från deskriptiv data från huvudartiklarna. Den kvalitativa metoden är att föredra i det här fallet eftersom ett syfte med uppsatsen är att möjliggöra en ökad förståelse för gemene man kring motiv för OPS och dess utvärdering. Det kan göras genom att fånga upp reflektioner och slutsatser från olika artikelförfattare. På så sätt kan en mer mångfacetterad förståelse göras möjlig, än vid ett kvantitativt datainsamlande. Flera av artiklarna i sig använder numerär data och den primäremperi har i den här uppsatsen använts som sekundäremperi. En nackdel med den valda metoden är att det kan bli rörigt att skapa en helhet, då artiklarna har olika frågeställningar. Det är samtidigt en fördel - helhetsbilden blir mer omfattande och ger djupare förståelse hur processen runt OPS fungerar än vad en kvantitativ metod hade kunnat bidra med.

Kvalitativ metod har valts för att skapa en översikt av tidigare forskning, vilket därefter har analyserats. En kvantitativ metod skulle ha bidragit till en annan typ av översikt, men de relevanta artiklarna som har använts i uppsatsen har inte fokuserats på samma forskningsfråga. Det har gjort att det skulle bli svårt att göra överförbara slutsatser mellan artiklarna. En klar fördel med att använda en kvantitativ metod är just överförbarheten,

eftersom det är svårt att återupprepa kvalitativa studier. Metoderna behöver inte stå i motsats till varandra, utan kan även komplettera varandra. Uppsatsen valde att inte komplettera med kvantitativ metod, då tio artiklar användes till litteraturgenomgången (se tabell 1). Det kan vara ett för litet antal för att dra statistiska slutsatser av.

**Tabell 1. Utvalda artiklar till litteraturgenomgången**

Författare	År	Artikeltitel	Tidsskrift
Adams <i>et al.</i>	2006	Public private partnerships in China: System, constraints and future prospects	International Journal of Public Sector Management
Barretta & Ruggiero	2008	<i>Ex-ante</i> evaluation of PFIs within the Italian health-care sector: What is the basis for this PPP?	Health Policy
Bovaird	2004	Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice	International Review of Administrative Sciences
Bovaird & Löffler	2003	Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies	International Review of Administrative Sciences
Fourie	2006	Analysis of the utilisation of public private partnerships in public financial management	Journal of Public Administration
Hodge & Greve	2007	Public - Private Partnerships: An International Performance Review	Public Administration Review
LaFrance & Lehmann	2005	Corporate Awakening – Why (Some) Corporations Embrace Public-Private Partnerships	Business Strategy and the Environment
Li <i>et al.</i>	2005	Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry	Construction Management and Economics
Schaeffer & Loveridge	2002	Toward an Understanding of Types of Public-Private Cooperation	Public Performance & Management Review
Widdus	2003	Public-private partnerships for health require thoughtful Evaluation	Bulletin of the World Health Organization

Utifrån ett stort urval valdes ett mindre antal huvudartiklar för genomgång och analys. Artiklarna valdes utifrån hur väl de kunde appliceras på valda teorier och syftet för uppsatsen, med ett försök att ha största möjliga geografiska spridning av artikelstudierna (Sydafrika, Kina, Italien, Storbritannien och USA finns representerade) även om definition av *offentlig sektor* har utgått från svensk standard. Det behöver inte vara negativt, då vi går mot en allt mer globaliserad värld och en ökad förståelse av hur det fungerar i andra länder är positivt. Ingen hänsyn har tagits till artikelförfattarnas genus, vilket kan ha påverkat resultatet. Ingen artikel är äldre än tio år, vilket tyder på att de fortfarande är aktuella. Spridningen av artikelkällor är också positivt.

## 2.2 Kvalitetssäkring

Artiklarna har valts till förmån till välrenommerade forskares artiklar i största möjliga mån, vilket innebär att andra studentuppsatser har valts bort. Till hjälp för att välja ut artiklar användes *Practical Research – Planning and Design* av Leedy och Ormrod (2010) – alla artiklar i litteraturgenomgången är publicerade i vetenskapliga tidningar och de flesta har angett att de har blivit granskade. En akademisk *double blind review*-process innebär en kvalitetssäkring av artiklarna, vilka utgör grunden i litteraturgenomgången. Nästan samtliga

av artiklarna har tydligt angett hur studien har gått till och vad som har varit målet med den. Normativa element i uppsatsen är hämtade från litteraturen som rör projektledning, som i sig är normativ.

De artiklar som använts i litteraturgenomgången har valts ut för att täcka frågeställningen i största möjliga mån. Barretta och Ruggieros artikel (2008) rör huvudsakligen PFI (private financial initiative), men tar även upp OPS och de menar att PFI kan vara ett förstadium till OPS samt att samma grundförutsättningar kan appliceras på de båda samarbetstyperna. Det gäller även till viss del Li *et al.* (2005). En annan aspekt att ta hänsyn till är att offentlig sektor eventuellt gör fler eller mer omfattande utvärderingar än vad som de har uppgett till artikelförfattarna, vilket i så fall har påverkat de slutsatser som den här uppsatsen utgår ifrån. Det motsatta kan också vara fallet, offentlig sektor kan påstå att det har gjorts fler utvärderingar än vad som faktiskt har skett. En anledning till att dölja utvärderingarna kan vara att de inte visat på önskat resultat och att det önskas hemlighållas.

Då utvärdering av OPS är kärnfrågan för uppsatsen är etik en naturlig del, eftersom offentlig sektor förvaltar medborgarnas förtroende och skattepengar. Uppsatsen lägger inte någon värdering i huruvida det är det etiskt riktigt att samverka med vinstdrivande företag, utan ser enbart till att OPS ska sträva efter att gagna samhället i stort. Att helt undvika egna värderingar kring ämnet är svårt, men medvetenheten av värderingar och ett delat projektarbete har inneburit en kvalitetssäkring. I slutet av varje del i litteraturgenomgången kommer en summering av de viktigaste punkterna från texten.

## 3 Teori

För att kunna dra slutsatser utifrån artiklarna i litteraturgenomgången har de blivit analyserade utifrån ett antal teorier. Uppsatsen använder en diversifierad blandning av teorier för att passa ihop med den kvalitativa metod som har valts, se kapitel 2. Först inleds kapitlet med en teoretisk bakgrund, därefter presenteras en sammanfattning av hur projekt förslagsvis bör utformas och utföras för att fungera optimalt, för att sedan gå vidare till principal-agentteorin och stewardshipteorin. De två teorierna tar upp hur medarbetare känner och betar sig gentemot organisationen som helhet, vilket är lämpligt att belysa för att förstå motiven för OPS samt hur utvärderingar påverkas av de anställdas inställning. En annan stark påverkan på hur projekt framskrider beror på maktbalansen, både internt inom den egna organisationen och externt mellan parterna i samarbetet. Därefter följer en genomgång av vikten av kostnadseffektivitet i organisationer.

### 3.1 Teoretisk bakgrund

För att förstå syftet med uppsatsen samt att ge en bakgrund till offentlig-privat samverkan följer här en teoretisk genomgång. Uppsatsen försöker skapa en brygga mellan CSR, företagets ansvar för sin samhällspåverkan, och mer klassisk företagsekonomi, som ser till kostnadseffektivitet, när det gäller att förstå motiven bakom OPS och hur det utvärderas inom offentlig sektor. Stor del av den tidigare forskningen kring OPS har fokuserat på andra delar av samarbetet, som privata företags samarbete med NGO:s.

#### 3.1.1 Utformning av offentlig-privat samverkan

OPS förekommer i flera olika former, men de gemensamma dragen är de samma oavsett utformning: Offentlig-privat samverkan är en form av tidsbestämt samarbete mellan ett vinstdrivande företag och en icke vinstdrivande organisation, som en myndighet eller en välgörenhetsorganisation. Skiljelinjen dras vid om verksamheten är vinstdrivande eller ej. Parterna delar på risker och ansvar kopplat till projektet (Mörth, 2006).

Uppsatsen utgår ifrån samarbete mellan offentliga organ och den privata sektorn, där investeringarna följs genom hela livscykelperspektivet för projektet (Internet, C.R.E.A.M., 2012). Partnerskapet kännetecknas i den här uppsatsen av ett långvarigt partnerskap, där parternas roll i finansiering, ingångsättning, genomförande, mål, utformning och riskfördelning görs upp i förväg (Internet, Europa, 2012) och ser huvudsakligen till större projekt. Widdus anser att partnerskap *”egentligen handlar om att kombinera olika kunskaper, kompetenser och andra resurser - helst i en ram av definierade ansvarsområden, roller, ansvar och insyn - för att uppnå ett gemensamt mål som är ouppnåeligt på egen hand”* (2003, sid. 235, egen översättning), vilket pekar på att parternas kompetens, genom tydlig risk- och ansvarsfördelning, kan nå resultat som för var och en av parterna är omöjligt.

Funktionsupphandling innefattar både byggnation och drift av projektet med en kontraktstid med allt från ett år till 30 år (Adams *et al.*, 2006). Vikt läggs på beställarens krav på funktionalitet snarare än projektets utformning, i motsats till traditionell upphandling som går ut på att entreprenören utför den förutbestämda byggnationen enligt egna bestämmelser om hur tillvägagångssätt av planering och uppförande skall se ut (Nilsson & Pyddoke, 2007). OPS utgår från funktionsupphandling där entreprenören finansierar projektet, till exempel genom lån som sedan återbetalas under kontraktstiden genom avbetalningar från beställaren

(som statsbudgeten) eller genom ersättningar, men hur finansiering och ägande ser ut varierar mellan olika OPS-typer (Adams *et al.*, 2006).

Offentlig sektor behöver inför olika beslut analysera hur deras intressenter kommer att påverkas (Dahlberg *et al.*, 1977). Det kan vara besvärligt att avgränsa intressenterna, eftersom olika offentliga organisationer i sig inte är helt avgränsade från varandra. Den offentliga aktören behöver då ta reda på hur de huvudsakliga intressenterna påverkas och vilka krav de ställer på den specifika organisationen (Dahlberg *et al.*, 1977). Det gör sig speciellt gällande då uppsatsen använder definitionen ”*förhandlingarna där alla intressenter för en fråga (eller ett område) som rör utvecklingen för samhället genom resultatet är policyförbättringar och gemensamt beslutade styrningsformer, som både genomförs och regelbundet utvärderas av alla berörda parter*” för god samhällstyrning (Bovaird & Löffler, 2003, sid. 316, egen översättning).

### 3.1.2 För- och nackdelar

Det finns flera fördelar med OPS; den önskade verksamheten kan genomföras tidigare då kapital och kunskap tillförs externt, vilket i sin tur ger incitament för den externa finansören att effektivisera verksamheten så långt som möjligt. Att genomförandet tidigareläggs ökar samhällsnyttan. Riskerna fördelas mellan olika parter på ett sätt som gör att kompetens binds till risken (Adams *et al.*, 2006). Det sätt som riskspridning och att tjänsterna tillhandahålls på ett effektivt och ändamålsenligt sätt bör vara ekonomiskt försvarsbart (Fourie, 2006). Enligt Hart (2003) är OPS en attraktiv projektform för den offentliga sektorn eftersom den privata sektorn är en billigare källa för finansiering. Den icke-vinstdrivande organisationen kan tillföra kunskap, tillstånd, legitimitet och kontaktnät till samarbetet. Det privata företaget finansierar, uppför och eventuellt även under en begränsad tid driver en verksamhet som det offentliga har ägandet över (Adams *et al.*, 2006). OPS är ett bra verktyg för att öka antalet entreprenader, eftersom kostnaden sprids ut över hela projektiden.

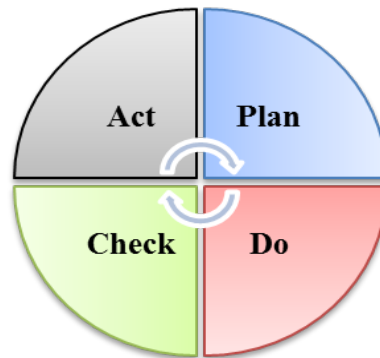
Den andra sidan av myntet är att kostnaden för samhället skjuts på framtiden, vilket gör att medborgarna får betala för gårdagens beslut, antingen via skatt eller som mer direkta avgifter, som till exempel vägtullar (Nilsson & Pyddoke, 2007). En annan risk med OPS är att byråkratin ökar med långa förhandlingar och initiala kontakter med olika företag (Internet, C.R.E.A.M., 2012). Det har visat sig att även om offentlig sektor har lämnat ansvaret för en samhällservice till ett privat företag, fortsätter medborgare att se den tidigare som ansvarig (Schaeffer & Loveridge, 2002).

## 3.2 Projekt som arbetsform

Varför en grupp av människor eller organisationer väljer att inleda ett projekt kan ha många olika skäl; ny lagstiftning, nya marknadskrav, tekniska framsteg (Martalla & Karlsson, 1999). Projekt har blivit en vanlig arbetsform inom många olika branscher och kan egentligen syfta på två olika former av upplägg, Macheridis använder sig av följande definition: ”*Projekt kan avse dels ett visst sätt att utföra arbete och uppnå bestämda mål på och dels ett visst sätt att organisera företaget på*” (Macheridis, 2001, sid. 9). Vanligen är projekt även tidsbegränsade eftersom de har karaktären av att vara en företeelse som sker en gång då inget projekt är det andra likt (Macheridis, 2001).

Parterna i projekten går i regel in helhjärtat, fulla med energi, men inte sällan tappar projektmedlemmarna en del av geisten. Att projektet, eller motivationen, havererar beror

oftast på dålig planering eller på att projektet har sjuösatts för tidigt (Marttalla & Karlsson, 1999). Planering, utförande, uppföljning och utvärdering samt korrigerat utförande använder Deming (2000) i PDCA-cykeln (Figur 1), för att förklara hur ständiga utvärderingar och förbättringar är av stor vikt.



**Figur 1. PDCA-cykeln (The Shewhart cycle), Deming 2000, sid. 88 (egen bearbetning).**

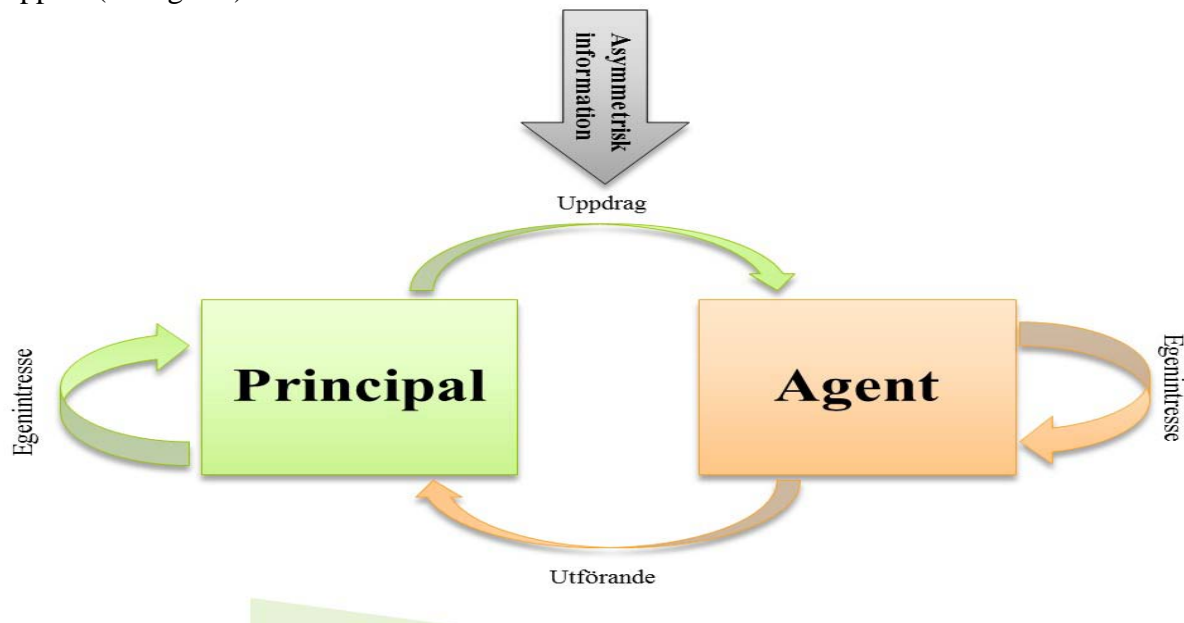
Innan parterna möter varandra rekommenderas de att på förhand (*ex-ante*) utvärdera det eventuella samarbetet, huruvida den valda partnern är rätt, projektformen är klokt utformad samt vara på det klara med varför inleds projektet (Plan) - problemet som skall åtgärdas, vision för projektet och avgränsningar (Macheridis, 2001, Marttalla & Karlsson, 1999). På så sätt kan projekteringen av samarbetet löpa på bästa sätt eftersom parterna är medvetna om sin egen målbild och värdering (Do). Målbilden kan justeras lite efterhand (Check) (Dahlberg *et al.*, 1977) för att kunna förbättra projektet (Act). För att nå ett gott samarbete är det även klokt att tidigt definiera vilken del av resurserna som projektmedlemmarna bidrar med samt en sluttidspunkt, eftersom projekt ska vara begränsat i tid (Marttalla & Karlsson, 1999).

Ett gemensamt mål är ett måste för att undvika att friktion skapas mellan parterna, som kan leda till att samarbetet misslyckas. Planeringen kan sedan ligga till grund för utvärderingen av projektet (Dahlberg *et al.*, 1977). Dessutom kan en tidig utvärdering, som görs redan innan samarbetet inleds, underlätta slutanalysen (Macheridis, 2001). Genom att ta reda på intressenterna av projektet – målgruppen – kan planeringen underlättas, eftersom huvudintressenternas krav kan fångas upp. Det är även en viktig del av *ex-post* utvärderingen, det vill säga den slutgiltiga, eftersom det offentliga kan jämföra de utvalda medborgargruppernas målbild mot resultatet (Dahlberg *et al.*, 1977). Det vill säga, har samhället i helhet gagnats?

Utvärdering kan ses som en avslutning på ett projekt, som dels utförs av parterna enskilt och dels av hela projektgruppen. Utvärderingen bedömer och värderar hur de tillämpade strategierna har fungerat, sett ur projektplanens alla delar (Lund & Lorentzen, 1978). På så sätt kan dels ett riktigt avslut uppstå, dels för att sammanfatta vad parterna har lärt sig av samarbetet (Dahlberg *et al.*, 1977). Vad som har fungerat och vad som kommer att göras annorlunda i framtiden, men även hur själva samspelet mellan parterna har fungerat vilket kan fungera som beslutsunderlag till framtida projekt (Marttalla & Karlsson, 1999). Om projektdeltagarna känner sig missnöjda med sin insats kan det finnas en motvilja till att utvärdera (Dahlberg *et al.*, 1977), vilket gör att organisationerna riskerar att inte få med sig erfarenheter till framtida projekt.

### 3.3 Egenintresse eller lojalitet

För att problematisera samarbete mellan det offentliga och det privata kan principal-agentteorin användas. Teorin går ut på att en uppdragsgivare (principalen) tar hjälp av en extern part (agenten) för att genomföra ett specifikt projekt. En gemensam målbild är viktigt för att samarbetet skall fungera, men då det finns risk för asymmetrisk information och egenintressen hos bägge parter riskerar problem som *moral hazards* och *adverse selection* att uppstå (se Figur 2).



Figur 2. Principal-agentteori, egen tolkning av Eisenhardt, 1989.

Teorin beskriver relationen mellan principalen (uppdragsgivare – offentlig organisation) och agenten (utförare – privat företag) samt de mer eller mindre uttalade konflikterna som kan uppstå (Eisenhardt, 1989). Båda parter strävar efter att maximera den nytta som kan utvinnas ur relationen, vilket kan leda till negativa effekter för samarbeten istället för att effektivisera önskad verksamhet. Riskerna med relationen brukar delas upp i *moral hazard* och *adverse selection* (Eisenhardt, 1989). *Moral hazard* innebär att agenten använder informationen för egen vinning, medan *adverse selection* handlar om att agenten påstår sig besitta kompetens eller förmågor vid beslutsfattandet om vilken agent som skall anlitas av principalen. De förmågorna eller den kompetensen kan vara svåra att kontrollera (Eisenhardt, 1989). För att minska risken föreslår Jensen och Meckling (2000) att öka informationsutbytet genom ett ersättningssystem. Ersättningssystemet bör vara reglerat i avtalet och möjliggöra viss övervakning av agenten för att upptäcka eventuella *moral hazards*. Om agenten inte utför vad som är överenskommet, ska en förutbestämd ersättning utgå från agenten till principalen.

Davis *et al.* påpekade 1997 att människor inte alltid är rationella, vilket gör att principal-agentteorin inte lyckas beskriva alla personlighetstyper eftersom människor är mer komplexa än teorin förutsätter. Agenter har olika motiv, vilket passar in i olika organisationer och på olika nivåer. För att förklara hur relationer fungerar har flera studier lyft fram behovet av ytterligare modeller, som inte bygger på ekonomiska antagningar (Doucouliagos, 1994). Stewardshipteorin strävar efter att förstå relationer genom att uppdragstagaren (agenten) inte har egna individuella mål utan adopterar sin uppdragsgivares (principalen) målbild, genom att fungera som en steward det vill säga en uppspassare eller förvaltare (Donaldson & Davis 1989,



1991). Stewarderna åsidosätter sina egna personliga mål och strävar efter att uppfylla de organisatoriska målen. Om stewarderna granskas för mycket kommer denne att prestera sämre, då ömsesidig tilltro inte finns i önskad grad (Donaldson & Davis 1989, 1991). Risken ligger hos uppdragsgivaren – vågar principalen lita på sin uppdragstagare (Davis *et al.*, 1997)?

### 3.4 Maktbalans i relationer

Makt kännetecknas av relationen mellan två parter och hur de uppfattar relationen, inte parterna i sig. Om Anna influerar Bertil att utföra en viss handling som Bertil annars inte skulle ha utfört har Anna utövat makt (Baldwin, 1971). Makt i sig är inte ont eller gott, utan ska användas som ett verktyg som fungerar bäst latent (eftersom maktutövaren då undviker irritation). Däremot behövs det en makthierarki och tydliga roller, annars bryter samarbetet ihop (McClelland & Burnham, 2003). I fallet offentlig-privat samverkan är samarbetet ett lagspel – parterna är beroende av varandra även om olika maktkoncentrationer är nödvändiga (Marttalla & Karlsson, 1999).

Ett sätt att förstå hur maktrelationen mellan två parter fungerar är att se hur viktiga Annas resurser är för Bertil, och vice versa - om Anna enkelt kan byta ut Bertils resurser mot Kims, då är Bertils makt över Anna begränsad. På det sättet kan man härleda makt genom att se på hur stor del av Bertils vinst som beror på relationen med Anna (Baldwin, 1971). Dock bör betänkas att det uppstår en kostnad att skaffa en ny partner och inleda en ny relation. Coase (1937) pekade på hur viktiga transaktionskostnader är, det vill säga kostnader som uppstår vid ekonomiska utbyten, för företaget. I Coaseteoremet, som han belönades med ekonomipriset till Nobels minne för, konstaterar Coase att minskade transaktionskostnader gynnar samhället eftersom resurserna på så vis fördelar sig där de gör störst nytta.

### 3.5 Ekonomiska motiv

Under mitten av 1990-talet instiftade EMU-länderna ett regelverk, Maastrichtkriterierna, för att säkerställa medlemsstaternas finansiella välmående, som i korthet innebär att skuldsättningen inte får överstiga 60 procent av BNP och budgetunderskottet inte får överstiga 3 procent (Internet, Europeiska kommissionen, 2012). För att undvika att bryta mot kriterierna används OPS-projekt då extra finansieringsutrymme skapas under uppstartsfasen, genom att avbetalningarna löper på lång sikt. Länder med ansträngd ekonomi kan använda OPS-modellen för att tillfälligt komma runt Maastrichtkriterierna, och möjliggöra stora nybyggnationer med hjälp av privat kapital i byggnadsstarten, vilket inte påverkar statsbudgeten (Nilsson & Pyddoke, 2007). På längre sikt när de fortlöpande avbetalningarna blir fler kommer de dock uppta ett allt större budgetutrymme och totalkostnaden blir jämförbar med direkt betalning. Att använda OPS för att undvika Maastrichtkriterierna anses vanskligt enligt Mintz och Smart (2006). De konstaterar att om inte tillräcklig omsorg läggs på att säkerställa kontraktets utformning på grund av effektivitet och för att undvika finansiella begränsningar kan det leda till en dålig affär för uppdragsgivaren.

Ett av huvudargumenten som framförs för OPS är att det minskar samhällets kostnad genom effektivisering (Adams *et al.*, 2006). För det ska fungera krävs det att en och samma entreprenör bygger, underhåller och driver projektet. Den långsiktiga synen på livscykelperspektivet ger den privata partnern incitament att effektivisera på önskat sätt, eftersom avtalen kan sträcka sig över decennier (Nilsson & Pyddoke, 2007). Riskerna är fördelade efter förmåga (LaFrance & Lehmann, 2005) vilket gör att det privata företaget senare kan planera projektet vidare på en detaljnivå som är omöjlig att göra tillsammans med

hela OPS-projektets styrgrupp. Kostnaden kan fördelas på två sätt; antingen investeras en stor del i nybyggnadsfasen för att på sikt få lägre underhåll- och driftskostnader alternativt spara i nybyggnadsfasen för att senare genomföra större underhåll- och driftsinvesteringar. När OPS som rör infrastruktur är det privata företaget ofta så pass specialiserad att det inte finns någon egentlig konkurrens, speciellt inte vid omförhandling. Det gör att den utlovade besparingen för samhället riskerar att tillfalla uppdragstagaren (Nilsson & Pyddoke, 2007).

Nilsson och Pyddoke (2007) skriver sammanfattningsvis i sin forskningsöversikt att det i dagsläget inte finns tillräckligt med empiri för att utvärdera OPS då kontraktstiderna normalt ligger mellan 15 och 30 år för företag som rör infrastruktur. Osäkerheten kring faktiska besparingar för samhället har ökat försiktighetstendensen inför nya OPS-projekt. Neutrala bedömare försöker istället framhäva den potentiella effektivitetsökningen som förknippas med OPS-projekt som har bra administration och noggrann specifikation (Irwin, 2007).

## 4 Litteraturstudie av OPS

För att förstå hur offentlig sektor utvärderar resultatet av ett OPS-projekt och hur samarbetet motiveras har ett antal artiklar valts ut för att bringa klarhet i frågan. Artiklarna valdes utifrån sina ämnesområden samt hur väl de täckte frågeställningen - *vilka motiv används för att inleda ett samarbete och hur utvärderar offentlig sektor resultatet av ett offentlig-privat samverkansprojekt?* Vidare hur valet av artiklar genomfördes kan läsas om i metodkapitlet.

### 4.1 Projekt som arbetsform

Under de senaste decennierna har fokus hamnat på *god samhällsstyrning*, vilket bland annat märks på intressenternas vilja att mäta hur samhällsservicen kan förbättra levnadskvaliteten och de förbättringar som skett inom själva styrningen (Bovaird & Löffler, 2003). Då offentlig sektor sköter samhällsservicen (Barretta & Ruggiero, 2008) och på så vis ska öka kvaliteten på allmännyttan, är det av stor vikt att OPS-projekten faktiskt mäts (Dahlberg *et al.*, 1977). Offentlig sektor måste dessutom effektivt hantera fyra områden; insyn i arbetet, ansvarskyldighet för arbetet, intressekonflikter samt representation av kärntressenter (Widdus, 2003). Hur de olika områdena ska balanseras beror på hur OPS:n är uppbyggd. Bovaird & Löffler (2003) påpekar att det inte finns någon enhetlig definition av *kvalitet*. Kvalitet kan syfta till specifikationsuppfyllande, såsom ISO 9000, att resultatet samstämmer med syftet, skapar emotionellt engagemang hos användarna av tjänsten eller att möta förväntningar hos konsumenterna.

Li *et al.* (2005) rankar de tre viktigaste framgångskriterierna för ett lyckat samverkansprojekt; drivna intressenter, bra riskfördelning och en tillgänglig ekonomisk marknad. Studien lyfter även fram effektiv upphandling, projektets genomförbarhet, statlig garanti och fördelaktiga ekonomiska förutsättningar som grundläggande kriterier inom OPS-projekt, samtidigt som faktorer såsom delad auktoritet och socialt stöd gör marginell skillnad. Även Fourie (2006) lyfter fram vikten av att dela upp riskerna, genom att ha välformulerade kontrakt med tydlig ansvarsfördelning. Det finns ingen perfekt modell, eftersom alla OPS är unika, sett ur både kulturell och ekonomisk synvinkel, och därför behövs en skräddarsydd lösning. Det är just här som riskerna kommer in – organisationer har olika kulturer och brobygge är nödvändigt för att samarbetet ska fungera (Fourie, 2006).

Barretta och Ruggiero (2008) pekar på att OPS behöver *ex-ante* utvärderas innan projektet sjösätts precis som Macheridis (2001) gjorde. Tyvärr är det sällan förhandsutvärderingar sker, speciellt i de fall då offentlig sektor inte är tvingade till det, vilket gör att parterna riskerar att ta felaktiga beslut. Om den tidiga analysen pekar på att båda parterna har något att vinna på samarbetet kan relationen utvecklas och parterna får tillit till varandra (Barretta & Ruggiero, 2008). Tillit är extra viktigt när relationen är under uppbyggnad och *”då det inte funnits någon tidigare relation mellan parterna i ett partnerskap, under den inledande fasen, kan tillit bara baseras på ekonomisk, rationell logik”* (Barretta & Ruggiero, 2008, sid. 16, egen översättning). På det viset kan offentlig verksamhet förutse eventuellt opportunistiskt beteende från det privata företaget (Barretta & Ruggiero, 2008). Ledare inom den offentliga sektorn använder styrningskunskaper anpassade för varje partnerskap, för att undvika det och andra problem inom OPS-gruppen (Fourie, 2006).

För att *ex-post* utvärderingen ska komma till största nytta är det viktigt att se hur samhällsnyttan påverkas, medborgarnas inställning samt hur relationen mellan det privata och

det offentliga påverkas av OPS (Barretta & Ruggiero, 2008). Både Fourie (2006) och Schaeffer & Loveridge (2002) påpekar att även om en privat organisation tar över en samhällservice, ligger ansvaret fortfarande på offentlig sektor, vilket även medborgarna anser. En utvärdering från ett tidigt skede är av stor nytta, för att förstå hur arbetet har fortlöpt (Barretta & Ruggiero, 2008, Bovaird & Löffler, 2003). Segmentering och positionering av undersökningarna enligt en standardiserad modell (Figur 3) förbättrar möjligheterna att se de faktiska effekterna av projektet.

#### Övergripande holistiska indikatorer på livskvalitet för allmänheten

- Till exempel: andel av de svarande som angett att de är nöjda eller mycket nöjda med sin livskvalitet

#### Partiella holistiska indikatorer på livskvalitet för allmänheten

- Till exempel: andel av de svarande som angett att de är intresserade av omlokalisering till annat, land, region, ort för att förbättra sin livskvalitet

#### Övergripande indikatorer på livskvalitet för huvudintressenter

- Till exempel: andel av de svarande inom urvalsgruppen som angett att de är nöjda eller mycket nöjda med sin livskvalitet

#### Partiella indikatorer på livskvalitet för huvudintressenter

- Till exempel: andel av de svarande inom urvalsgruppen som angett att de är intresserade av omlokalisering för att förbättra sin livskvalitet

Figur 3. Segmentering av allmänheten i utvärderingssynpunkt enligt Bovaird & Löffler, 2003, sid. 318, (egen bearbetning).

Adams *et al.* (2006) framhåller att OPS som form måste utvecklas mer, det finns fortfarande stora problem kring styrdokument, ägande och riskallokering. För att kunna rättfärdiga den risken bör intressenterna få tillgång till en utvärdering av kvaliteten på samhällstyrningen, gärna vinklad mot respektive intressentgrupp (se Figur 3), för att senare kunna ta beslut kring eventuella framtida projekt. Utvärderingen borde därför fokusera på hur projektet påverkar människors levnadskvalitet, inte på själva projektets kvalitet även om skandinavien är mycket intresserade av och förväntar sig god insyn i samhällstyrningen (Bovaird & Löffler, 2003). Ett problem med att utvärdera utifrån intressenter är att det är omöjligt att fånga in samtliga, vilket gör att utvärderingsansvarig måste välja ut de mest relevanta intressenterna – de som påverkas och påverkar i högsta grad (Bovaird & Löffler, 2006).

#### Projekt som arbetsform - Sammanfattning

- Måste mätas; dels för att kunna vidarutveckla, dels för att kontrollera att gemensamma mål efterlevs
- Viktigt med tydligt utarbetad kontrakt med resurs-, ansvars- och riskfördelning
- Långa kontraktstider
- En tidig analys/utvärdering av projekt är av stor vikt för att se om det är ekonomiskt försvarbart och gagnar samhällsnyttan
- Relativt nytt fenomen som behöver vidareutvecklas; styrdokument, riskfördelning, ägande, utvärdering

## 4.2 Egenintresse eller lojalitet

En betydande risk för moral hazard, som Adams *et al.* (2006) lyfter fram, är att offentlig sektors byråkrater inte hanterar finansiella resurser på ett optimalt sätt. Offentlig sektors uppdrag är givet från medborgarna, vilket även gör offentlig sektor till en agent. Om byråkraterna inte kan föredra OPS eller har ett annat mål än det uttalade, finns det flera olika sätt att förhålla samarbetet (Adams *et al.*, 2006). Informationsflödet, som är mycket viktigt för att samarbetet ska fungera och tillit kan byggas upp (Marttalla & Karlsson, 1999), kan störas åt båda hållen. Eftersom deras roll är att samordna och sprida information, accepteras information som relevant även om byråkraterna kan ha lagt till eller undanhållit delar för att passa med det egna målet istället för principalens mål (Adams *et al.*, 2006). Ett annat sätt att hävda sin makt är att implementera nya delar av projektet i olika tempo, beroende på byråkraternas egen uppfattning av politiken – beslut som ogillas genomgår alla formella steg medan det som gillas skyndas på genom beslutssystemet (Adams *et al.*, 2006). För att undvika att det privata företaget (som agent) handlar självsvåldigt och inte efter den gemensamt framtagna planen, där risken är extra stor när parterna i relation inte har samarbetat tidigare, bör de två ha beräknat hur mycket de kan vinna på OPS (Barretta & Ruggiero, 2008). På så sätt kan parterna vara säkra på var de har varandra.

Om OPS-ledningen i ett tidigt stadie försökt få personalen att identifiera sig med det kommande projektet, ökar sannolikheten för tillit i gruppen och de övergripande organisatoriska målen adopteras (Davis *et al.*, 1997). Ett sådant tillvägagångssätt skulle underlätta inledningsfasen mellan parterna, eftersom de redan från början strävar åt samma håll. Allt eftersom tiden går och projektet fortlöper kan den kalkylerade tilliten förvandlas till en mer emotionell tillit, som bygger på erfarenhet (Adams *et al.*, 2006, Barretta & Ruggiero, 2008). Om projektet kommer att sträcka sig över en lång tid, vilket ofta är fallet med OPS, eller att sannolikheten för att parterna ska samverka igen är stor, tenderar individer att lita på varandra i högre grad än annars. Om inte parterna kan lita på varandra finns det en risk att gå miste om framtida affärer – att lita på varandra är att vinstmaximera. Den synen på samarbete har kritiserats för att underminera fördelarna med OPS och beteendet har observerats i flera studier (Adams *et al.*, 2006).

Barretta och Ruggieros studie (2008) visar att när (italienska) offentliga organisationer inte måste utvärdera *ex-ante* ur ett samhällsnyttigt perspektiv, kommer det inte att ske. Den offentliga sektorn tenderar att enbart göra vad som är ålagt, vilket leder till att enbart en finansiell plan för det privata företaget görs. Det skapar varken positiva känslor eller tillit gentemot projektet, eftersom den önskade kalkylerade tilliten fattas (Barretta & Ruggiero, 2008). Samtidigt måste ledningen för samverkansprojektet vara försiktiga med att inte visa misstro mot byråkraterna i offentlig sektor och utförarna i det vinstdrivande företaget, för att undvika prestationsförsämring (Donaldson & Davis 1989, 1991).

Legitimitet genom OPS är en stor drivkraft för privata företag (LaFrance & Lehmann, 2005). Företag som besitter en lägre grad av legitimitet i samhället kan genom samarbeten med offentlig sektor, som kan ha högre legitimitet, underhålla eller reparera sin legitimitet till intressenter och allmänheten. Även om samverkansprojektet kan bidra till en hållbar utveckling och förbättra samhället på lång sikt, kan samarbetet skada offentlig sektors legitimitet – allmänheten kan tappa förtroende om den privata samarbetspartnern är kontroversiell (LaFrance & Lehmann, 2005).

### Egenintresse eller lojalitet - Sammanfattning

- Principal-Agent vs. Stewardship; eget mål eller projektets mål
- Legitimitet påverkas positivt eller negativt beroende på motparten
- Kontraktslängd: från kalkylerad tillit till emotionell tillit mellan parterna
- Offentlig sektor har viss tröghet, det finns risk för att egenintresse styr projekt
- Utvärdering - framtida OPS-projekt

## 4.3 Maktbalans i relationer

Att uppfylla samtliga intressenters mål är inte ekonomiskt försvarbart. Uppdragsgivare och uppdragstagare måste göra avvägningar mellan sina egna mål och den andres mål i ett resonemangsäktenskap och identifiera vilken typ av effekt de har på varandra inom samverkansprojektet (Bovaird, 2004). Bovaird & Löffler (2006) påpekar även att det är omöjligt att ta hänsyn till alla intressenter. Genom opinionsbildning försöker externa organisationer påverka de inblandade företagens allmänna uppfattning, vilket kan leda till en förändrad målbild inom samverkansprojekten i form av anpassade strategier för att hantera anställda, ägare, kunder och leverantörer (LaFrance & Lehmann, 2005).

I offentlig verksamhet finns det ofta en rädsla inför samverkan med privata företag och skälen till detta är flera. Politiker och höga chefer befärrar att förlora makt (influenspåverkan) över projekt och beslutsfattande (Adams *et al.*, 2006), tjänstemän kan vara rädda för att förlora sitt arbete (direkt, till annat företag, eller indirekt, om det andra företaget är betydligt effektivare), medan medborgare fruktar att få ökade utgifter - förlora en service för att istället bli en betalande kund (Bovaird, 2004). Det kan leda till en viss tröghet i projektet, speciellt i uppstartsfasen (Adams *et al.*, 2006). Offentlig sektor tar även relativt stora risker vid projekt som innefattar nya teknologier, då de har mycket lite eller ingen erfarenhet av dessa (Bovaird, 2004). En metod som offentlig sektors byråkrater på en lägre nivå använder för att öka sin makt är att utforma policydokument, lägga till eller undanhålla information efter eget tycke – något som är välkänt men svårt att komma till rätta med (Adams *et al.*, 2006).

Maktbalansen skiftar under kontraktstiden; i upphandlingsperioden är det flertalet intressenter som är ute efter samma projekt, vilket ger uppdragsgivaren makten. Uppdragstagaren tar i detta skede risken för fördyrningar, vilket ger incitament till effektivisering av processen för att maximera vinsten. Uppdragstagarens vetskap om möjligheten att omförhandla avtalet resulterar i ett maktskifte (Nilsson & Pyddoke, 2007), vilket kan motverka den tveksamhet som uppstår för det privata företaget i och med riskallokering och ägandeoklarheter (Adams *et al.*, 2006). Omförhandlingen av kontrakten sker utan konkurrens, då det är dyrt att göra om upphandlingsfasen (Nilsson & Pyddoke, 2007). Uppdragstagaren kan kräva omförhandling om det skulle visa sig att det blir för dyrt att upprätta och utföra projektet, vilket betyder att om uppdragstagaren klarar av att utföra arbetet enligt plan går de med vinst och om kontraktet omförhandlas får skattebetalarna finansiera delar av projektet (Nilsson & Pyddoke, 2007). Men då parterna ska vara jämställda med varandra, även om det är svårt för privata företag och icke vinstdrivande organisationer eftersom de fungerar så olika och har vitt skilda resurser, kan det göra att offentliga organisationer lätt känner att de har förlorat makt över relationen (Schaeffer & Loveridge, 2002).

### Maktbalanser i relationer - Sammanfattning

- Resonemängtsäktenskap - var har parterna sina styrkor och svagheter inom OPS-projektet
- Allmänhetens och externa intressenters påverkan av utformningen av OPS-projektets målbild
- Kontrakt - utformning, riskfördelning, omförhandling
- Hantera (personliga) rädslor inom offentlig sektor inför OPS, som konkurrenssituation - arbetsmöjligheter, egen makt, bekvämlighet
- Kompetensbrist kan leda till dåligt utformat kontrakt

## 4.4 Ekonomiska motiv

De mest använda argumenten för OPS är att det minskar det finansiella trycket på skattebetalarna och servicen kan bli färdigställd tidigare, i och med att privat kapital och kompetens tillförs samhällsnyttan (Adams *et al.*, 2006). Förutom att den ökade statliga kapaciteten skapar nya möjligheter, möjliggör OPS även att nya, innovativa tillfällen åt offentlig sektor att tillhandahålla offentliga tjänster, samt minskar kostnader och byggnationstider (Li *et al.*, 2005). Bovaird (2004) pekar ut två huvudsakliga anledningar till att inleda OPS; det finanspolitiska klimatet har ändrats till att privata finansieringar spelar en allt viktigare roll för den offentliga verksamheten samt att allt mer verksamhet kräver specialkompetens, som inte alltid finns inom offentlig sektor. Det har i sin tur lett till att samarbetet mellan offentlig och privat sektor, eftersom den senare besitter ett betydligt kapital – både humant och finansiellt. Offentliga organisationer med svag ekonomi kan uppleva att de inte har något annat val än att samverka. Det skulle kunna påverka projektets kostnadseffektivitet eftersom samarbetet inte då baseras på ömsesidig respekt för varandras kompetenser utan enbart ser till att maximera parternas vinst likt ett resonemängtsäktenskap (Bovaird, 2004). Utifrån den här synpunkten antar Barretta och Ruggiero (2008) att människan är en rationell varelse som vill maximera sin nytta, vilket leder till att parterna måste visa tillit till varandra eftersom samarbetet inleds med att beräkna nyttan av samarbetet.

Den offentliga sektorns brist på förhandsutvärderingar av den finansiella situationen, både under och efter samverkan beror troligen på organisationskultur (Barretta & Ruggiero, 2008). Hodge och Greve (2007) påpekar att stor vikt måste läggas på en tidig utvärdering kring OPS, för att finna ut om den faktiskt har ökat effektiviteten och är ekonomiskt försvarbar, för att inte fungera som Potemkinkuliss för en illa genomförd finanspolitik. Riskfördelning inom OPS-projekt är ett redskap för att slutprodukten uppfyller de ändramålsenliga kriterierna, samtidigt som de ska vara ekonomiskt försvarbara. Fourie (2006) identifierar här ett problem då offentlig sektor tenderar att inte vara kostnadseffektiva. Det gör att vid upphandling kan bedömningar endast ske utifrån externa analyser (från det vinstdrivande företaget alternativt ekonomiska ansvariga i offentlig sektor, som inte känner till verksamheten). Det bidrar inte till att bygga upp tillit mellan parterna. Om däremot en analys *ex-ante* av hur samarbetet påverkar offentlig sektor sett ur ett finansiellt hållbarhetsperspektiv samt hur riskspridningen ska ske, skulle tilliten öka (Barretta & Ruggiero, 2008).

OPS-projekt som är relativt korta i tid riskerar att gå miste om de tidigare nämnda fördelarna – skattetrycket hinner inte minska och styrningen hinner inte bli effektiv. OPS blir ett snabbt sätt att få finansiering (Adams *et al.*, 2006). Samhället skulle dock gynnas genom OPS och nära samarbete, då organisationerna kan minska sina transaktionskostnader (Widdus, 2003). Enligt Coaseteoremet ska det gynna samhället i stort då resurserna kommer att hamna där de

kommer göra störst nytta (Coase, 1937), vilket gör att partnerskap är önskvärt ur samhällsplaneringsperspektiv.

*Ex-ante* utvärderingar av framtida OPS genomförs mycket sällan, inte heller att samarbetet inleds då analysen visade att OPS var det mest fördelaktigt, utan rent krasst kan den offentliga sektorn inleda ett samarbete med ett privat företag på grund av ekonomiskt trångmål (Barretta & Ruggieros, 2008). Det vill säga, samhället behöver en specifik investering i samhällsnyttan, men har inte finansiella resurser att göra dessa. Att samverka med ett privat företag är på så sätt en lösning på problemet. Samverkan med privata företag kan även öka den offentliga sektorns kompetens, då privata företag både har möjlighet och kunskap om att erbjuda tjänster på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. På så sätt ökar medborgarnas nytta, med bland annat verktyg som benchmarking och tydlig målsättning (Adams *et al.*, 2006) – men om det är ekonomiskt försvarbart sett ur samhällsnyttigt perspektiv, ska finansiellt ansvariga i offentlig sektor garantera (Fourie, 2006). Barretta och Ruggieros artikel (2008) har undersökt den italienska sjukvården, som har använt en tidig utvärdering som ett sätt att locka in ett privat företag i samarbetet, genom att visa på vad det vinstdrivande företaget kan tjäna istället för hur samhällsnyttan kan öka. Få av sjukhusen visade intresse för att utvärdera samhällsnyttan (Barretta & Ruggiero, 2008).

#### **Ekonomiska motiv - Sammanfattning**

- Privat kapital i investeringsfasen minskar det finansiella trycket på medborgare i projektets inledningsfas.
- Möjliggör att tidigarelägga samhällsprojekt, med privat kapital och kompetens.
- Offentlig sektor får genom privat företag in ny kompetens och kapital, vilket möjliggör innovation kring sätt att tillhandahålla service till medborgarna.
- Ömsesidig respekt mellan inblandade parter är kritiskt för projektets resultat.
- Ekonomiskt försvarbart - moraliskt försvarbart - Potemkinkuliss
- Viktigt med finansiell prognos och analys i uppstartsfasen, ska öka medborgarnas nytta (vilket är svårt att mäta)



## 5 Analys och diskussion

För att bena ut de bevekelsegrunder som offentliga företag använder för att motivera ett offentlig-privat samverkansprojekt samt förstå hur samarbetet utvärderas kommer litteraturgenomgången här analyseras utifrån de valda teorierna. Återigen – offentlig sektor ska sträva efter att ordna samhället till det bästa. Det uppdraget är givet både i form som agent och enligt den övergripande målbilden, formad av utilitarismen. Offentlig sektor ska inte vara vinstdrivande och därför kan ett samarbete med ett profitsökande företag vara problematiskt, dels ur etisk synpunkt (vilket inte uppsatsen har berört, se 1.3 Avgränsningar och 2 Metod), dels kan organisationskulturen skilja sig markant och dels kravet på vinst. Det kan leda till att det blir svårt att få ihop målbilden för OPS-projekt. Offentlig sektor behöver även brottas med en del rädslor inom organisation, inför samverkan med privata företag, vilket lyfts fram i problembakgrunden. All projektlitteratur pekar på att en gemensam målbild, tydlig ansvarsfördelning och en tidig analys och utvärdering av projektet är essentiellt för att det ska fungera. Därtill ska en slutgiltig utvärdering ske för att bedöma resultatet samt själva processen.

### 5.1 Motiv för offentlig verksamhet

Då offentlig sektor ofta tenderar att vara rädda för att bli utnyttjande av privata företags profitjakt, finns det en utspridd tveksamhet att ingå i ett OPS-projekt. Att få med verksamheten, både rent formellt men även emotionellt, kan vara ett bekymmersamt projekt för ansvarig vid initiation av OPS. Grunden måste byggas på tillit, både inom den egna organisationen och mellan OPS-parterna. Om inte den egna personalen känner sig säker på arbetsplatsen finns det en risk att personalens otrygghet leder till aversion gentemot OPS, som i sin tur kan fördröja eller till och med sabotera projektet. OPS-projekt kan även motiveras med att samarbetet kan främja hållbarheten i processer, skapa ökad legitimitet och påverka den allmänna opinionen i aktuella frågor. Men dessa aspekter faller utanför uppsatsens avgränsningar (se kapitel 1.3).

OPS har möjligheten att öka mängden entreprenader genom interaktion med privat kompetens och kapital. De långa kontraktstiderna i OPS-projekt ger incitament för innovationer, och trots att ökad mängd entreprenader borde leda till fler arbetstillfällen, riktas kritik mot att kontraktstiderna bidrar till minskad naturlig konkurrens mellan de privata aktörerna. En fördel är att kapitalet, i större omfattning än annars, blir kvar i landet. Det offentliga bör ingå avtalen av rätt anledning, för att undvika felaktiga målbilder. Motivet ska vara att öka samhällsnyttan genom att möjliggöra riskallokering efter kompetens och inte fungera som en Potemkinkuliss för diverse andra målsättningar, som privata särintressen.

### 5.2 Utvärdering av samverkan

Flera av artiklarna lyfter maktproblematiken – samarbete med en tidigare okänd part skapar otrygghet och en känsla av maktförlust. För att undvika det kan offentligt ansvariga (initiativtagare till OPS) tidigt bygga en grundkänsla av trygghet på arbetsplatsen och förankra redan i inledningsfasen att en rättvis (och med rättvis menas fördelad efter resurs och kapacitet) risk- och ansvarsfördelning. Adams *et al.* (2006) påpekar att OPS behöver utvecklas mer eftersom många problem egentligen är onödiga och beror på ofullständig planering (riskallokering, rutiner). En lösning skulle kunna vara att öka kompetens kring inledningsfasen för samtliga inblandade, det vill säga hur planeringen bör gå till, vanliga

fallgropar och att en utvärdering sker *ex-ante*. Utvärdering *ex-ante* och *ex-post* enligt Demings PDCA-cykel är ett bra redskap i den framtida utvecklingen av nya och befintliga projekt genom kontinuerligt arbete mot ständiga förbättringar. Kompetensutveckling kostar givetvis, men skulle troligen minska de totala kostnaderna, genom att undvika att handläggning fördröjs (på grund av politikernas och personals oro), att komplikationer i processen uppstår (rörande produktionen), om samverkan överhuvudtaget är lönsamt. Dock kan kostnaden för att utbilda och utvärdera *ex-ante* bli en större kostnad än den kostnad som uppkommer vid ett illa planerat projekt. Det gäller för ansvariga att hitta en balansgång mellan de två.

Det framhålls att det är viktigt att alla parterna är jämställda med varandra, men frågan är om parter i en relation någonsin kan vara det? Beroende på var i processen OPS-projektet befinner sig skiftar makten mellan parterna, vilket återigen kan skapa otrygghet som i sin tur föder motvilja till projektet. Det kan också tänkas att om en part upplever en maktförlust vill omförhandla avtalet och på så sätt försöka balansera upp relationen. Det är problematiskt, eftersom att när OPS:n har inletts finns det inga andra möjliga samarbetsalternativ. Även om projektet fungerar bra, sett ur strikt produktionssynpunkt (även tjänster är inkluderade här), så kan den upplevda negativa känslan påverka utvärderingen i hög grad. Projektdeltagarna kan känna sig missnöjda med både projektet och sin egen insats, vilket kan göra att de motsätter sig att utvärdera projektet (Dahlberg *et al.*, 1977) eftersom det skulle vara att erkänna sitt misslyckande och rädslor istället för att lära sig av det. Badwill kan vara skadligt i hög grad för båda parterna, om allvarliga misslyckanden skulle komma fram. Ansvariga har alltså ett mycket stort ansvar för att skapa förutsättningar för trygghet för att på så sätt få bra utvärderingar av OPS, dels den tidiga utvärderingen innan projektet har kommit igång, som kan visa på hur det kommer att fungera vilket ökar tryggheten, och den slutgiltiga. En effekt på lång sikt är att samhället drabbas negativt, i form av dyra projekt som inte fungerar optimalt.

Ur ett maktperspektiv blir det tydligt att Coaseteoremet även pekar på att parter kan investera sig fast i varandra – kostnaden för att fortsätta relationen är billigare än att söka en ny partner, trots att nyttan för samhället skulle öka om de skaffade andra partners. Det kan till exempel bero på att det tar tid att finna och utvärdera nya partners, nya transaktionskostnader uppstår, en ny relation innebär nya risker samt att offentlig verksamhet kan ha investerat i relationsspecifika tillgångar. Risken för att förändring blir för dyrt kan åtgärdas genom att göra en grundlig utvärdering *ex-ante* samt skriva ett tydligt avtal.

En ytterligare risk med att projektdeltagarna känner otrygghet inför OPS är att offentlig sektor riskerar att ställas inför ett principal-agentproblem: Anställda i offentlig sektor överger de överenskomna, organisatoriska målen för att försöka nå sina egna mål. Det i sin tur äventyrar OPS-projektets framgång. Förhoppningsvis är inte de personliga målen att vedervåga samarbetet (hämnadkänslor), utan att vinstmaximera för sig själva. Om anställda vill behålla sitt arbete, politiker bli omvalda (och/eller göra det bästa för samhället) och så vidare bör de sträva efter att vara så effektiva och producerade som möjligt vilket torde gagna projektet i det långa loppet (eftersom det är överenskommet). Förhoppningsvis inser parterna att de kan vinstmaximera enbart genom att lita på varandra – då blir projektet så effektivt som möjligt.

Ersättningssystem i enlighet med Jensen och Meckling (2000) kräver övervakning, vilket kan leda till ett förtroendetapp om övervakningen är för omfattande enligt stewardshipteorin eftersom parterna uppvisar brist på tilltro mellan principal och agent. Allt eftersom projektet framskrider borde personliga mål, agenter och principals mål sammanfogas – de vill vara varandra till lags och projektet har nått stewardshipteorin. Principal-agentteorin och

stewardshipteorin borde vara applicerbara i olika delar av processen och de faser som grupper går igenom, eftersom de lyfter olika typer av beteenden. Både Adams *et al.* (2006), Barretta och Ruggiero (2008) hävdar att allt eftersom projektet fortlöper så förändras den kalkylerade tilliten – Anna litar på samarbetet med Bertil, eftersom Anna vill vinstmaximera och behöver Bertil – till en erfarenhetsbaserad tillit. Det stärker tesen - tillit stärker stewardshipteorin – i och med att parterna litar på varandra ökar även viljan att uppfylla de organisatoriska målen. Genom att skapa en trygg grund kan tillitsskapandet påskyndas och projekten blir mer kostnadseffektiva. Men utöver kalkylerad tillit borde även tillit baserat på antagande och förutfattade meningar tas i beaktning. Schismen mellan synen på människan som rationell och irrationell varelse pekar på att alla inte skapar en tillit baserad på enbart ”*ekonomisk, rationell logik*” som Barretta och Ruggiero (2008, sid.16, egen översättning) påstår.

Offentliga företag utvärderar inte projekts eventuella samhällsnytta *ex-ante* om de inte är tvungna (Barretta och Ruggiero, 2008), vilket är väldigt intressant eftersom det går stick i stäv med offentlig sektors överordnade mål – att skapa ett bra samhälle. Vilka motiv som ligger till grund för samverkan spelar troligen in på behovet av utvärdering av resultatet. Det finns en tröghet inom sektorn, som säkert påverkar bristen på tidiga analyser. Det kan bero på en rad faktorer – organisation kanske inte har råd, kompetens eller personal till att utvärdera, det kan rent organisatoriskt vara svårt att fördela ansvar till sådant, i och med att det inte finns krav på profit tar ingen i organisationen ansvaret för projektet och utvärderingen. Det kan även bero på att projektdeltagarna kanske inte känner till att de borde utvärdera. Därmed är inte sagt att offentlig sektor inte är resursmedvetna.

Bristen på utvärdering är ett tydligt principal-agentproblem, agenten har ett egenintresse som kan bestå av att vilja dölja kostnader eller att genomföra OPS av privata skäl. Vad som stämmer beror antagligen på vilken organisation det är och hur OPS:n är utformad. Samtidigt bör styrgruppen undvika att toppstyra projektdeltagarna, eftersom det ger en prestationsförsämring (Donaldson & Davis 1989, 1991). Återigen, kompetensutveckling kring OPS, utvärdering och projektledning bör föregå uppstarten av projektet för att gagna samhället på bästa vis.

## Sammanfattning

### Projekt som arbetsform

- Mätparametrar --> vidareutveckling & kontroll
- Kontrakt med resurs-, ansvars- och riskfördelning
- Långa kontraktstider
- Tidig analys/utvärdering

### Egenintresse eller lojalitet

- Principal-Agent vs. Stewardship; eget mål eller projektets mål
- Kontraktslängd
- Tröghet i offentlig sektor
- Utvärdering

### Maktbalanser i relationer

- Styrkor och svagheter
- OPS-projektets målbild
- Kontrakt
- Konkurrenssituation - arbetsmöjligheter
- Kompetensbrist

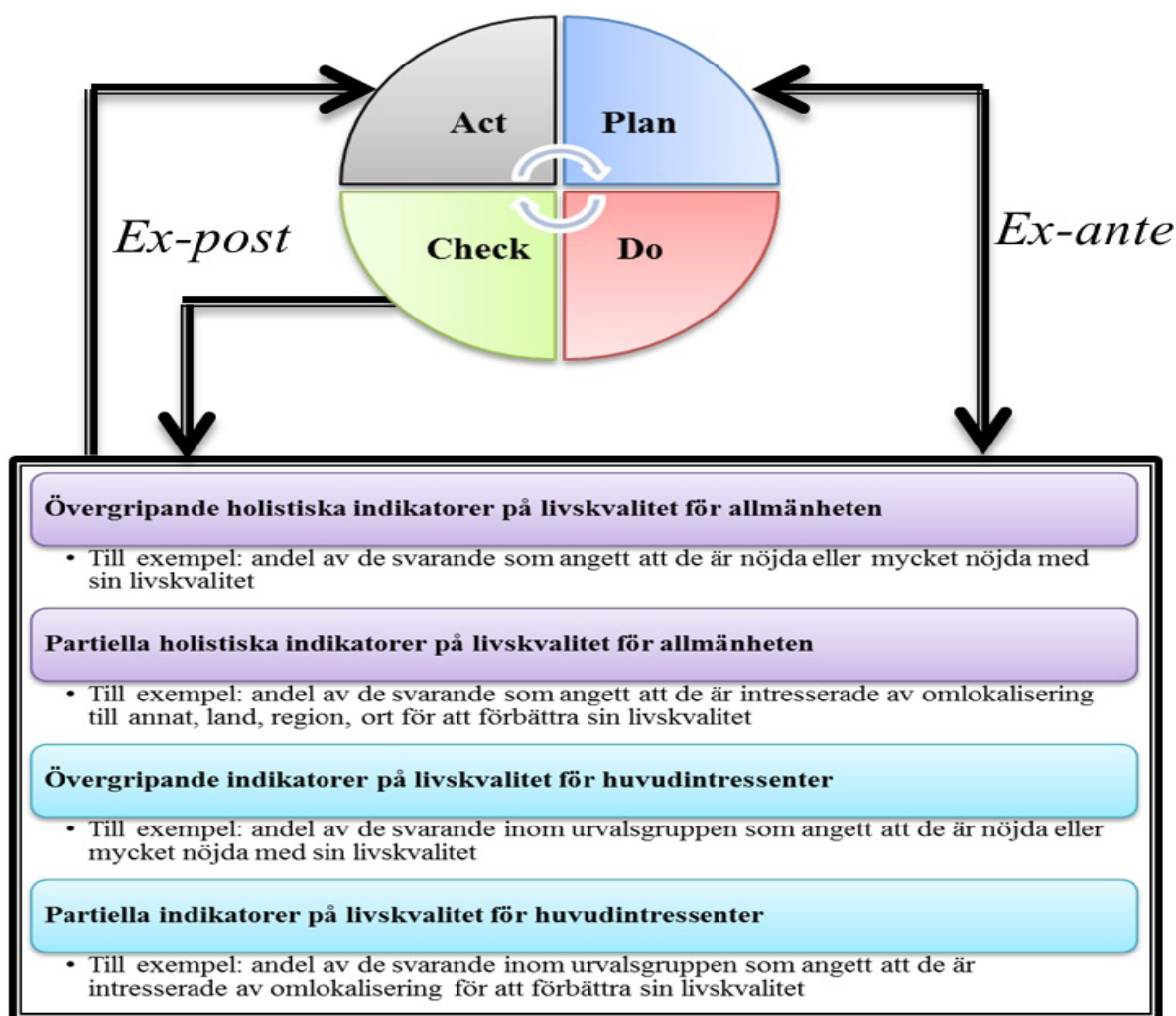
### Lönar det sig?

- Privat kapital och kompetens
- Ömsesidig respekt - Riskallokering
- PDCA

## 6 Slutsats

Eftersom offentlig sektor fruktar att exploateras för att privata företag ska öka sin vinst, ställer sig ofta olika grupperingar inom verksamheten tveksamma till OPS. Om inte den egna personalen känner tillit för projektet, kan det bli en riskfaktor i sig eftersom det kan förhålla samarbetet. Därför är det av stor vikt att alla berörda känner sig trygga med projektet, vilket inte bara är viktigt ur en arbetsmiljömässig synvinkel utan även ur det större perspektivet. Offentlig sektor är ansvarig för samhället vilket betyder att hur än OPS-projektet utvecklar sig så påverkar det medborgarna på flera nivåer.

Att svara på *hur* offentlig sektor utvärderar resultatet av ett offentlig-privat samverkansprojekt är vanskligt, eftersom litteraturgenomgången har visat att utvärderingar sker i alldeles för liten grad. Offentlig sektor bör – för att fullfölja sitt uppdrag om att skapa ett bra samhälle – utvärdera OPS-projekt *ex-ante* och *ex-post* (se Figur 4) av en rad olika skäl; för projektdeltagarnas sinnesfrid, för att effektivisera och maximera OPS:n, om organisationen överhuvudtaget ska ingå i en OPS, hur projektet ska fortlöpa (risk- och ansvarsfördelning).



Figur 4. Utvärdering av OPS-projekt för kontinuerliga ständiga förbättringar inriktade mot specifika målgrupper, baserad på PDCA-cykeln (Deming, 2000, sid. 88) och segmentering av marknad enligt Bovaird & Löffler, (2003, sid. 318).

Utvärdering av projektet bör ske kontinuerligt där analysen ser både till huvudintressenterna samt till allmänheten som helhet, med kompletterande åtgärder som följd. För att lyckas behövs förslagsvis en kompetenshöjning ske, men hur den ska utformas (styrdokument, ägande, riskallokering) och vilka anställda som ska ingå fordrar vidare undersökning. Eftersom alla samverkansprojekt är unika är det svårt att utforma en specifik modell, däremot är framgångskriterierna för ett lyckat OPS-projekt överensstämmande från projekt till projekt; drivna intressenter, bra riskfördelning, tillgänglig ekonomisk marknad, effektiv upphandling, projektets genomförbarhet, statlig garanti och fördelaktiga ekonomiska förutsättningar är viktiga faktorer, medan delad auktoritet och socialt stöd ses som försumbara kriterier.

Huvudmotiven för offentlig sektor att inleda ett samarbete är just att öka samhällsnyttan genom att projekten kan genomföras tidigare och på ett mer kostnadseffektivt sätt. Flera av artiklarna har pekat på att det senare inte har klargjorts om så verkligen är fallet – omförhandlingar och illa planerade projekt kan göra att kostnaden blir den samma, eller ännu högre, i och med samarbetet med privata företag. Dessutom är det besvärligt att utvärdera så pass omfattande projekt – för ansvarig kan det vara svårt att veta om alla påverkade områden har blivit utvärderade, om det överhuvudtaget är möjligt. En intressant fråga är om det ens är möjligt – eller lämpligt – att försöka sträva efter det. Att utvärdera projekt är både kostsamt och tidsödande, vilket gör det viktigt att finna en balans mellan kostnaden för att utvärdera *för mycket* och kostnaden för att utvärdera *för lite*.

En djupare forskningsstudie behöver beräkna den verkliga ekonomiska nyttan av OPS samt hur väl resonemangssäktenskapet fungerar och vem som drar nytta av projektet. Alla motiven skulle kunna användas vid utvärderingar, genom att ta sammanställningen av argument (som förhoppningsvis gjordes inför projektet) och beta av dem i *ex-ante* och *ex-post* utvärderingar – har de uppfyllts eller fungerat på det sättet vi trodde? Om så inte är fallet, bör organisationen undersöka hur det istället skedde och varför.

# Referenser

## Litteratur och artiklar

- Adams, J., Young, A., & Zhihong, W., 2006. Public private partnerships in China: System, constraints and future prospects, *International Journal of Public Sector Management*, vol. 19, nr. 4, sid. 384-396.
- Baldwin, D. A., 1971. The power of Positive Sanctions, *World Politics*, vol. 24, nr. 1, sid. 19-38.
- Barretta, A. & Ruggiero, P., 2008. *Ex-ante* evaluation of PFIs within the Italian health-care sector: What is the basis for this PPP?, *Health Policy*, vol. 88, nr. 1, sid. 15-24.
- Bentham, J., 2000. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Batoche Books, Kitchener, Ontario, Kanada.
- Bovaird, T., 2004. Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 70, nr. 2, sid. 199-215.
- Bovaird, T. & Löffler, E., 2003. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, nr. 3, sid. 313-328.
- Coase, R. H., 1937. The Nature of the Firm, *Economica*, vol. 4, nr. 16, sid. 386-405.
- Dahlberg, L., Gorpe, P. & Gustafsson, L., 1977. *Om planering vid statliga myndigheter*, Liber, Statskontoret, Stockholm.
- Davis, J. H., Schoorman, F. D. & Donaldson, L., 1997. Toward a Stewardship Theory of Management, *The Academy of Management Review*, vol. 22, nr. 1, sid. 20-47.
- Deming. E. W., 2000. *Out of the crisis*, MIT Press, Cambridge
- Donaldson, L. & Davis, J. H., 1989. CEO governance and shareholder returns: Agency theory or stewardship theory, *Paper presented at the annual meeting of the Academy of Management*, Washington DC.
- Donaldson, L. & Davis, J. H., 1991. Stewardship theory or agency theory: CEO governance and shareholder returns, *Australian Journal of Management*, vol. 16, nr. 1, sid. 49-64.
- Doucouliaagos, C., 1994. A note on the evolution of homo economicus, *Journal of Economics Issues*, vol. 28, nr. 3, sid. 877-883.
- Eisenhardt, K. M., 1989. Agency Theory: An Assessment and Review, *The Academy of Management Review*, vol. 14, nr. 1, sid. 57-74.
- Fourie, D., 2006. Analysis of the utilisation of public private partnerships in public financial management, *Journal of Public Administration*, vol. 41, nr. 4.1, sid. 925-934.

- Hart, O., 2003. Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships, *The Economic Journal*, vol. 113, nr. 486, sid. C69-C76.
- Hodge, G. A. & Greve, C., 2007. Public - Private Partnerships: An International Performance Review, *Public Administration Review*, vol. 67, nr. 3, sid. 545-558.
- Irwin, T. C., 2007. *Government Guarantees - Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, The World Bank, Washington DC.
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H., 2000. *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, Harvard University Press, Boston.
- LaFrance, J. & Lehmann, M., 2005. Corporate Awakening – Why (Some) Corporations Embrace Public-Private Partnerships, *Business Strategy and the Environment*, vol. 14, nr. 4, sid. 216-229.
- Leedy, D. P., & Ormrod, J. E., 2010. *Practical Research – Planning and Design*, Pearson Education, Upper Saddle River, New Jersey.
- Li, B., Akintoye, A., Edwards, P. J. & Hardcastle, C., 2005. Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry, *Construction Management and Economics*, vol. 23, nr. 5, sid. 459-471.
- Lund, J. F. & Lorentzen, R., 1978. *Strategisk planering och styrning*, Studentlitteratur, Stockholm.
- Macheridis, N., 2001. *Projektspekter – kunskapsområden för ledning och styrning av projekt*, Studentlitteratur, Lund.
- Marttalla, A. & Karlsson, Å., 1999. *Projektboken Metod och styrning för lyckade projekt*, Studentlitteratur, Lund.
- McClelland, D. C. & Burnham, D., 2003. Power is the great motivator, *Harvard Business Review*, vol. 81, nr. 1, sid. 117-126.
- Mintz, J. & Smart, M., 2006. Incentives for Public Investment under Fiscal Rules, *World Bank Policy Research Working Paper No. 3860*, 1 Mars 2006.
- Mörth, U., & Sahlin-Andersson, K. (red.), 2006. *Privatoffentliga partnerskap – Styrning utan hierarkier och tvång?*, SNS Förlag, Stockholm.
- Nilsson, J-E. & Pyddoke, R., 2007. Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur: En forskningsöversikt, *VTI rapport 601*.
- Porter, M. & Kramer, M. R., 2006. Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility, *Harvard Business Review*, December, sid. 78-93.



Schaeffer, P. V. & Loveridge, S., 2002. Toward an Understanding of Types of Public-Private Cooperation, *Public Performance & Management Review*, vol. 26, nr. 2, sid. 169-189.

Widdus, R., 2003. Public-private partnerships for health require thoughtful evaluation, *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 81, nr. 4, sid. 235.

## Internet

C.R.E.A.M. Europe PPP Alliance – Public Private Partnership Association  
(<http://www.cream-europe.eu/en/index.php>)

1. *Public Private Partnership (PPP) | C.R.E.A.M. Europe PPP Alliance – Public Private Partnership Association* 2012-03-29  
[http://www.cream-europe.eu/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=78](http://www.cream-europe.eu/en/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=78)

Europa – EU:s officiella webbplats ([http://europa.eu/index\\_sv.htm](http://europa.eu/index_sv.htm))

1. *Grönbok om offentlig-privata partnerskap* 2012-04-02  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/businesses/public\\_procurement/122012\\_sv.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/122012_sv.htm)

Europeiska kommissionen ([http://ec.europa.eu/index\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/index_sv.htm))

1. *Euron i en utvidgad Europeisk union - Från fragmentisering till integration* (2012-04-26)  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication6706\\_sv.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6706_sv.pdf)