

1. INLEDNING	1
1.1 PROBLEMLÅGGRUND	2
1.2 PROBLEMLÅGGRUND	5
1.3 SYFTE	5
2. METOD	6
2.1 DATAINSAMLING	7
2.2 GENOMFÖRANDE	7
3. TEORETISK REFERENSRAM	9
3.1 HISTORIK	9
3.2 PRIVATISERING	11
3.2.1 PRIVATISERA - EXTERNT OCH INTERNT	11
3.2.2 PRIVATISERA - MÄTNING AV OFFENTLIG VERKSAMHET	13
3.2.4 PRIVATISERING – SAMVERKAN	15
3.3 KONKURRENSUTSÄTTNING	17
3.4 KOMMUNEN SOM KUND	21
3.4.1 PRIS - KVALITÉ	22
3.4.2 OFFENTLIG UPPHANDLING	24
4. EMPIRI	28
4.1 SOCIALTJÄNSTENS INDIVID- OCH FAMILJEOMSORG I SKÖVDE KOMMUN	28
4.1.1 SOCIALFÖRVALTNINGEN I SKÖVDE KOMMUN – VERKSAMHETEN OCH NULÄGET.....	28
4.1.3 INTERVJU – SOCIALCHEFEN OCH UPPHANDLINGSCHEFEN I SKÖVDE KOMMUN	30
4.1.4 RIKTLINJER FÖR OFFENTLIG UPPHANDLING I SKÖVDE KOMMUN	39
4.1.4 KOSTNADER OCH KVALITETSMÄTNING EXTERNA PLACERINGAR	40
4.1.8 UNGDOMSBOENDET ORION	41
5. ANALYS	43
5.1 HISTORIK	43
5.2 PRIVATISERING	44
5.3 KONKURRENSUTSÄTTNING	46
5.4 KOMMUNEN SOM KUND	49
6. SLUTSATSER	53
7. KÄLLFÖRTECKNING	55

1. Inledning

Ämnet för den här studien växte fram utifrån min nya anställning som förvaltningssekreterare i kommunens individ- och familjeomsorg. I mitt uppdrag ingår att upprätta budgetprognoser och bokslut och med denna erfarenhet fann jag att det var mycket svårt att förutse och prognostisera verksamheten, individ och familjeomsorg inom socialtjänsten.

Mycket diskussioner om dyra institutionsplaceringar och budgetöverskridande med anledning av detta har under senare tid uppmärksammats i Sveriges kommuner. I den verksamhet som jag nu arbetar har fokus på besparing av kostnader för institutionsvård stannat vid hur vi skapar alternativ vård för att få ner våra kostnader. Då vi inte ifrågasatt anledning till att kostnaderna var så höga fann jag det intressant att belysa detta i mitt arbete.

Jag har varit anställd i kommunens tjänst sedan 1978 på olika befattningar dock ej tidigare inom socialtjänsten och har därmed varit med om diskussioner runt kommunens privatisering. Med anledning av detta såg jag att det kunde finnas en koppling till privatiseringen av offentlig sektor och dagens höga kostnader för vissa externa tjänster.

Individ och familjeomsorgen har problem med dyra externa kostnader för vård på institution av ungdomar och vuxna, i Skara kommun fanns följande tidningsartikel i lokaltidningen. ”Budgeten har totalhavererat, IFO i Skara med 16 miljoner i underskott.” Individ- och familjeomsorgen i Skara har under flera år brottats med ökade kostnader för externa institutionsplaceringar det är framförallt kostnaderna för placeringar av barn- och unga som ökat kraftigt. Just behov av dessa placeringar är stora och det gäller inte bara Skara kommun, flera kommuner i Sverige har samma problem (Nya Lidköpingstidningen, 2007-04-27).

1.1 Problembakgrund

Socialförvaltningen är samhällets yttersta skyddsnet. Barn som far illa måste uppmärksammas så att de får adekvat stöd, hjälp och skydd på ett tidigt stadium. Skyddsnetet måste bestå av personal med god kompetens eftersom det avser de svåraste av alla situationer, nämligen att bedöma om och när ett barn skall placeras utanför det egna hemmet (Regeringens proposition, 2002/03:53, sid 53). I dag styrs socialtjänstens arbete av socialtjänstlagen, beslutande instans om vilken vårdform som skall användas är en politiskt tillsatt parlamentarisk sammansatt, kommunal nämnd eller behandlingsutskott. Delar av uppdragen kan delegeras till tjänstemän.

Socialtjänst och vård av barn och unga har under lång tid varit en politiskt organiserad verksamhet i Sverige. Från att tidigare ha varit en verksamhet som sköts av katolska kyrkan blev fattigvård en verksamhet som kom att påläggas socknarna och städerna efter reformationen. Redan i 1619 års författning om städernas administration stadgades att det i varje stad skulle inrättas barnhus. År 1763 bestämdes i lag att varje socken var skyldig att sörja för sina fattiga. I och med regleringen av den kommunala självstyrelsen i 1862 års kommunallag kom kommunens ansvar att stärkas (Holgerson, 1997).

På 1960- och 1970-talet byggde Sveriges kommuner ut samhällsservicen. Staten försökte locka med olika statsbidrag för att främja utbyggnaden. Staten har ett stort ansvar i denna stora expansion av den offentliga sektorn (Wetterberg, 1997). Den stora utbyggnaden av den offentliga sektorn i syfte att öka välfärden i Sverige blev under slutet av 1980- talet ett problem. Det pratades nu om den ”ofantliga” sektorn som ineffektiv och byråkratisk. Utbyggnaden avstannade i den statliga och kommunala verksamheten under denna tid och nya idéer växte fram. Den offentliga sektorn har från att ha varit hierarkiskt uppbyggt nu blivit mer decentraliserad. Det som nu gällde var att den kommunala verksamheten skulle omorganiseras och begrepp som privatisering, brukarinflytande samt målstyrning blev intressanta. Syftet med denna nya omställning var att den kommunala verksamheten skulle bli effektivare och billigare (Roman, 1996). Man insåg också att det fanns stora svårigheter i denna privatisering då kommunal verksamhet bygger på rättigheter, trygghet och solidaritet medan marknaden bygger på tillgång

till pengar och har vinstsyfte. Under 1990-talet började det hända mycket i offentlig sektor, nya informationssystem samt besparingar tvingade kommunerna till förändringar

Samarbete mellan offentlig verksamhet och privat verksamhet har funnits länge men det som är nytt är att de numera i vissa delar konkurrerar med varandra. Dessa nya krav på den offentliga verksamheten som inneburit en större likhet mellan det privata näringslivet har skapat ett utbrett samarbete mellan det offentliga och det privata. En av dessa samarbetsformer benämns privatoffentligt partnerskap i form av ett formaliserande och projektorienterat samarbete av nätverkskaraktär i olika varianter (Mörth-Andersson, 2006). Detta samarbete sker nu ofta i frågor kring privatiseringen och avregleringen av offentliga tjänster. Detta samarbete tros ge ett bättre resultat än om motsvarande aktivitet byggs upp enbart inom privat eller offentlig sfär

Resurserna till offentlig sektor har minskat, samtidigt som kraven av service från den offentliga sektorn ökat. Medborgarna ställer större krav på den offentliga verksamheten idag och samhället erbjuder mer information och insyn via våra nya informationssystem. Det ställs också större krav på politiker och tjänstemäns, trovärdigheten och kompetensen. Kompetens och trovärdighet sätts på prov och ifrågasätts via bland annat media (Edvardsson, 1997). Staten kan vara till hjälp när kommunerna får mindre resurser till sin verksamhet genom att förändra och styra marknaden och stimulera efterfrågan. Kommuner kan få resurser för att köpa tjänster och staten kan ställa krav på att vissa tjänster utnyttjas eller uppmuntra att köpa vissa tjänster, stimulera efterfrågan (Osborne, 1994). Att försöka mäta kommunal verksamhet kan också vara ett sätt för kommunerna att bli mer effektiva och resurssnåla. Ryktet om att kommunerna var ineffektiva och slösaktiga skulle justeras med bättre kontrollsystem (Almqvist R, 2006). Det var med anledning av detta som kontroll via balanserade styrkort började bli intressant för offentlig sektor. Balanserade styrkort har länge används som mätinstrument i privat verksamhet. Men mätning med hjälp av styrkort kanske inte passar alla verksamheter. Socialtjänsten är ett exempel på en sådan verksamhet då det finns ett flertal inblandade aktörer, situationen är i mer eller mindre grad komplex, resultat av de tillgängliga alternativen är dåligt kända och svåra att mäta.

Det kan finnas många anledningar till att offentlig sektor skall ansvara för att tillhandahålla vissa varor och tjänster men det som är intressant är hur myndigheter skall klara sina arbetsuppgifter,

skall arbete utföras internt eller skall det köpas av andra. (Nilsson,Bergman,Pyddoke, 2006) Traditionella byråkratiska myndigheter inriktar sig på att tillhandahålla tjänster för att bekämpa problem. När brottslighet skall bekämpas anställs fler poliser. När vården för ungdomar blir mer krävande bygger man ut institutionerna. I en mer decentraliserad organisation finns det kanske möjligheter till ett annat tänkande, där fokus läggs på förebyggande och flera alternativ till vård. Detta sätt att arbeta motverkar kanske monopol och negativa konkurrens situationer. En gång i tiden inriktade sig samhället på förebyggande och idéel verksamhet (Osborne, 1994). Den vård som kommunerna i dag erbjuds på institutioner och i familjehem går ej att påvisa att det är en bra vård, då verksamheten är svår att mäta. Riksdagens revisorer har visat att uppföljningen av vård i familjehem är bristfällig, både i en uppföljning som görs av kommunerna och av länsstyrelsens tillsyn (Riksdagens revisorer, 2001). Vård på SiS - institutioner har också granskats och visar på brister i vetenskaplighet i behandlingsarbetet, brister i utvärdering, uppföljning och vårdplanering samt att det saknas kunskaper om vårdens effekt (Riksdagens revisorer, 2002).

När kommunen blev kund på marknaden medförde detta problem då de kommunala tjänstemännen var dåligt rustade för att möta marknaden. En kund på marknaden är sällan välinformerad och viljestarkt kalkylerande utan kan istället beskrivas som dåligt informerade och oförmögna att informera sig bättre. Orsaken till detta kan vara att det ofta är svårt att jämföra produkter och tjänsters kvalitet samt priset. Kunden ogillar naturligtvis osäkerhet och valsituationer vilket gör att kunden oftast låter vanan styra (Rombach, 1997). Anledningen till att den offentliga sektorn var oförberedda på att möta marknaden kan vara en av orsakerna till att det idag finns orimligt höga kostnader för vissa externa tjänster. För att kommunerna bättre skulle kunna möta marknaden bildades regelverket runt offentlig upphandling som en hjälp till kommunens tjänstemän när de blev kunder på marknaden. Tjänstemän och politiker var ofta dåligt förberedda på detta nya uppdrag. Vid upphandling i offentlig verksamhet när övergång sker från egen regi till inköp av tjänster bör det ske i en lång process. Den offentliga sektorns nya roll som förhandlare med externa leverantörer kan om det inte föregås av en lång process skapa möjligheter för leverantörer att tillskansa sig marknadsandelar. Felaktiga upphandlingsrutiner kan leda till marknadskoncentration med några få utförare som kanske inte ens konkurrerar med varandra (Nilsson,Bergman,Pyddoke, 2006). Principen om affärsmässighet skall vara vägledande för den offentliga upphandlingen. Detta skapar förutsättningar för en från statsfinansiell synpunkt

mest fördelaktig upphandling. En viktig del är att konkurrens föreligger mellan olika leverantörer. Tillvägagångssättet är att anbudsgivare får tävla om upphandlingen, det anbud som är mest förmånligt skall antas (Linder, 1989).

För att kunna belysa mitt problem på ett bra sätt har jag valt att titta på problemet över tid och därför valt att rubriksätta vissa delar av privatiseringsprocessen och slutligen belysa det egentliga problemet som handlar om kommunen som kund på marknaden. De rubriker som finns i arbetes alla delar är historik, privatisering, konkurrensutsättning och kommunens som kund.

1.2 Problemformulering

Hur har privatiseringen av offentlig sektor påverkat kostnaderna för socialtjänstens individ- och familjeomsorg?

1.3 Syfte

Syftet med denna uppsats är att belysa hur privatiseringen har påverkat socialtjänstens arbete vad gäller upphandling av externa tjänster. Arbetet beskriver över tid privatisering och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet.

2. Metod

Vid val av metod tas utgångspunkt i problemformuleringen, och utifrån studien syfte gör forskaren sitt val av metod (Merriam, 1994).

En kvantitativ metod fokuserar på kvantitet, det vill säga mäta hur många eller hur mycket som finns av något. Insamlandet av data vid en kvantitativ metod görs ofta genom en enkätundersökning, för att erhålla svar från ett stort antal respondenter. Bearbetningen av data görs sedan med hjälp av exempelvis statistik. Om avsikten med en studie är att kunna dra generaliserade slutsatser är en kvantitativ metod att föredra. En förutsättning för en kvantitativ studie är att det som undersöks kan mätas uttryckt i siffror (Andersen, 1998).

För studien finns det ett antal nackdelar med att utföra en enkätundersökning. En nackdel med en enkätundersökning är att den ger undersökningen en ytlig karaktär. Det finns inget utrymme för ytterligare upplysningar förutom frågorna vilket kan göra att information går förlorad. Ytterligare en nackdel är svarsfrekvensen som kan vara låg och de personer som svarar kanske inte representerar majoritetens åsikter och då blir generaliseringen felaktig (Jacobsen, 2002).

En kvalitativ metod syftar till att studera helheten och att öka förståelse för en viss företeelse. I en kvalitativ forskning läggs fokus på individernas uppfattningar och tolkningar. Deltagarnas uppfattningar är utgångspunkten i en kvalitativ studie och därmed är det de som styr studiens utformning. En kvalitativ metod riktar sig till färre undersökningsenheter och används för att få en djupare förståelse och närhet till studiens frågeställning (Bell, 1995). Syftet med studien är inte att dra några generaliserande slutsatser. Studien syftar snarare till att genom en djupgående analys få ökad kunskap och förståelse kring ämnet. Vidare beaktas att förståelseaspekten eventuellt skulle gå förlorad vid en kvantitativ analys (Jacobsen, 2002). En kvalitativ metod genomförs vanligen med hjälp av intervjuer (Bell, 1995).

En fallstudie ger en bra insikt om helhet för att testa komplex teori, för att förstå sammanhang och för att utveckla hypoteser. En kvalitativ inriktad fallundersökning utgör en intensiv, holistisk beskrivning och analys av en enda företeelse eller enhet (Merriam, 1994). Det som fallstudier

främst syftar till är i jämförelse med experimentella studier är tolkning kontext, vilket innebär att den fokuserar på process, förståelse och tolkning.

2.1 Datainsamling

Jag har valt intervjuer som hjälpmedel i min forskning, fördelarna uppväger nackdelarna vad gäller metod för att få den historiska bakgrunden till mitt problem belyst. En fördel med intervju i jämförelse med enkät är möjligheten till följdfrågor, högre svarsfrekvens och att missförstånd och missuppfattningar lättare kan avhjälpas. Nackdelen med intervjuer är att antalet respondenter blir färre än vid en enkätundersökning (Jacobsen, 2005).

Valet av två tjänstemän med stor erfarenhet och lång anställning inom kommunal verksamhet tror jag ger mest svar på beskrivningen av privatiseringen och konkurrensutsättningen över tid. Min studie syftar till att belysa de problem vi har idag och ett antagande av mig om att det härrör sig om ett problem som växt fram under införandet av privatiseringen av offentlig verksamhet.

Som respondenter till min studie har jag valt två personer för intervju som tjänstgör inom kommunal förvaltning. En socialchef som arbetat länge i kommunalverksamhet och har en historisk bakgrund i frågan från offentlighet till privatisering och vad som hänt med kostnaderna under resans gång. Som min andra respondent har jag valt en upphandlingschef som har kunskap om den offentliga upphandlingen och dess historik.

2.2 Genomförande

Min studie inleddes med att studera litteratur kring ämnet samt inhämta artiklar och skrivelser från den organisation som jag arbetar i för närvarande. Två intervjuer genomfördes för att undersöka och belysa studiens frågeställning.

Den första intervjun var med socialchefen och den genomfördes under två timmar. Som stöd i min intervju hade jag en mall med ca femtio frågor som jag framställt enligt dispositionen av mitt teoriavsnitt. Socialchefen besvarade mina frågor med att beskriva verksamheten utifrån ett övergripande strategiskt perspektiv. Min andra intervju genomfördes med upphandlingschefen

och den genomfördes under en timma. Frågorna var ett antal utvalda frågor från intervjumallen med socialchefen, det var speciellt utvalda frågor om upphandling. Upphandlingschefen besvarade frågorna på ett operativt sätt, hur upphandlingsförfarandet genomfördes samt personaliga reflektioner om upphandling av vård i förhållande till annan upphandling.

Min bakgrund som kommunanställd under lång tid samt en kortare tid som egen företagare inom privat näringsliv kan spegla mitt arbete både positivt och negativt. Positivt genom att jag varit med om när kommunerna privatiserades och sett de problem som uppstått. Fördelen med att jag arbetar i verksamheten och är intresserad av att finna en lösning på individ- och familjeomsorgens problem med höga kostnader har varit att engagemanget att finna en lösning med att studera och jämföra teori och empiri varit stort. Det negativt kan vara att jag kan ha egna värderingar och tyckande som inte har någon vetenskaplig grund men ändå kan visas sig i mitt arbete. Ytterligare ett problem kan vara att jag kanske redan hade en trolig lösning när jag började min forskning. Detta kan ha påverkat mitt arbete och ha betydelse för utfallet och att problemet troligen beror på många faktorer som jag kanske inte uppmärksammat.

3. Teoretisk referensram

Jag har valt att disponera mitt teoriavsnitt samt hela mitt arbete under fyra rubriker, historik, privatisering, konkurrensutsättning samt kommunen som kund. Historikavsnittet ger en bakgrunds beskrivning av hur välfärdsstaten växt fram. Avsnittet om privatiseringen beskriver hur offentlig verksamhet privatiseras genom att verksamheten köps in och sköts av extern leverantör, en beskrivning av hur privatiseringen sker internt i den offentliga verksamheten samt slutligen hur privatoffentligt partnerskap fungerar. Konkurrensutsättning beskriver hur offentlig verksamhet utvecklats och påverkas av konkurrensutsättning och även de problem som detta medfört. En beskrivning av hur konkurrens skapas och upprätthålls finns också med under denna rubrik. Avsnittet om kommunen som kund beskriver handläggningen av offentlig upphandling samt de problem som kommunen haft som kund på marknaden.

3.1 Historik

Välfärdsstaten omfattar det som beskrivs som de sociala rättigheterna, alla människors rätt till försörjning, om problem med detta uppstår genom exempelvis olycka, sjukdom, ålderdom, handikapp och genom att barn blir föräldralösa. I övergången från fattighjälper till välfärdsstat har välfärdsstaten setts som en automatisk effekt av en allmän ökning av levnadsstandarden i och med den starka ekonomiska tillväxten. Andra teorier pekar på att välfärdsstaten är ett resultat av en politisk process där olika gruppers maktresurser haft ett avgörande inflytande. Sverige har ett högt utvecklat system för de sociala rättigheterna och detta är ett ganska sent fenomen. Under 1980-talet utvecklades Sveriges välfärd som mest och detta kan möjligen förklaras av socialdemokratiska partiets politiska styrka (Roman, 1996). Offentlig verksamhet är något som ständigt förändras, förr i tiden var det ingen som förväntade sig att samhället skulle omhänderta de fattiga men idag tar det västerländska samhället inte bara hand om de fattiga, det betalas ut hälso- och sjukvård samt pension till varje medborgare (Osborne, Gaebler, 1994).

I vissa funktioner har kommuner och stat gemensamt ansvar, som exempel på detta kan nämnas utjämning mellan kommunerna, kommunal beskattning, infrastruktur och arbetsmarknadspolitik.

När det gäller kommunernas eget ansvar utgår det i första hand från två viktiga faktorer, småskalighetens fördelar och lokalkännedomen, då centralisering och statlig detaljstyrning är ett hot mot den offentliga effektiviteten (Wetterberg, 1997). Staten har huvudansvaret för en rad funktioner, den svarar för utrikespolitik, försvar och in- och utvandring. Nationellt består uppgifterna av bistånd, invandring och internationellt miljösamarbete. Staten ansvarar för stabiliseringspolitik vilket innebär att den försöker parera konjunkturedgångar i syfte att lindra effekterna för Sveriges kommuner. Den generella fördelningspolitiken är också statens ansvar och det kan gälla både individer och företag. Skattepolitiken kan också ses som en statlig uppgift där styrningar kan göras som påverkar samhället i rätt riktning. (Roman, 1996) Staten ansvarar för kontroll och inspektion av hur andra offentliga organ sköter sina åligganden. På 1960- och 1970-talet ville staten förmå kommunerna att bygga ut verksamhet, och detta gjordes då genom riktade stadsbidrag (Roman, 1966). När verksamheten sedan ”blev för stor” ändrades bidragssystem och därmed blev detta en viktig förutsättning för att bromsa den snabba tillväxten. De beslut som fattades 1993 om att ersätta de specialdesignade bidragen mot ett generellt statsbidrag har varit viktigt för den kommunala effektiviteten (Roman, 1996).

Medborgarskapet är obligatoriskt och medborgarna är skyldiga att betala skatt, statens skyldighet gentemot medborgarna är att de tar ansvar för dem. Tidigare var benämningen fattigvård, staten ansvarade för samhällets fattiga. Idag talas det inte om fattigvård utan benämningen idag är socialförsäkringar. Staten ansvarar för sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring samt pensioner medan kommunerna ansvarar för sjukvård, äldreomsorg och socialtjänst.

När kommunernas socialtjänst övertog ansvar som tidigare vilat på familjen kunde detta uppfattas som att medborgarna omyndigförklarades. Vi är idag vana vid att de professionella löser våra problem inte familjen och andra i vår närhet, ibland skapar vi verksamhet för att skaffa klienter snarare än att engagera medborgarna (Osborne, Gaebler, 1994).

3.2 Privatisering

I detta avsnitt kommer olika former av privatisering diskuteras.

3.2.1 Privatisera - externt och internt

Den främsta anledningen till privatiseringen av offentlig sektor var ekonomiska. Privatiseringen av den kommunala förvaltningen var ett sätt att åstadkomma konkurrens och på detta sätt få ner kostnaderna (Rombach, 1997). Det enklaste sättet att privatisera är att låta privata marknaden ta över verksamhet fullt ut, det finns dock en del risker förknippat med detta. Den offentliga sektorn kan inte drivas som ett privat företag då många skillnader finns (Osborne, Gaebler, 1994). Verksamheterna är helt olika och det finns annorlunda drivkrafter än i det privata, de politiskt valda ledarna skall tillfredsställas (Osborne, Gaebler, 1994). Med hänsyn till medborgarna finns inte möjlighet till slöseri eller misshushåll med skattebetalarnas pengar. Den demokratiska öppenheten gör att arbetet sker långsammare och att alla skall behandlas lika oavsett förmåga är också en av anledningarna till att offentlig verksamhet inte kan bli lika effektiv som det privata (Osborne, Gaebler, 1994). Offentlig verksamhet skall se möjligheter i den privata sektorn genom att utnyttja vissa delar för effektivitet och ekonomiska vinster.

Osborne, Gaebler ser tio grundläggande principer växa fram när offentlig verksamhet privatiserades.

- Uppmuntran av konkurrens mellan olika servicegivare.
- Ge makt åt medborgarna genom att förflytta kontrollen från byråkratin ut i samhället.
- Förvaltningarnas resultat mäts och fokus flyttas från insatsen till nyttan. Verksamheten drivs av mål och inte regler och begränsningar
- Klienter blir kunder och erbjuds valmöjligheter. Problem förebyggs innan de uppstår istället för att erbjuda hjälp när skadan är skedd, fler insatser i förebyggande syfte framförallt för barn och ungdomar.
- Energi läggs på att tjäna pengar inte bara att göra av med dem, insatser som på sikt troligen inte har någon betydelse för klienten minskas.

- Makten decentraliseras och uppmuntrar medbestämmande och brukarinflytande, besluten delegeras till personer som arbetar nära klienterna.
- Marknadsmekanismer är att föredra framför byråkratiska mekanismer.

Myndighetsutövning i den offentliga sektorn ansågs innebära problem i den nya privatiserade organisationen (Rombach, 1997). I den marknadslika kommunen kan det vara svårt att hitta en plats för kärnverksamhet med myndighetsutövning. Ett förslag till att komma till rätta med problemet är att myndighetsutövning och behandling delades upp på två organisationer. På detta sätt kunde man göra val av lösningar att vilja följa lagen till låg kostnad (Rombach, 1997). Vissa tjänstemän i den kommunala verksamheten menar att områden som barnomsorg, skola och vård borde vara mer ideella och därför inte skulle privatiseras. Vissa uppdrag i den offentliga verksamheten bör inte upphandlas, dessa benämns offentlig kärnverksamhet, exempelvis menas att den politiska viljan måste översättas i en beskrivning av de konkreta uppgifter som ska utföras av en uppdragstagare (Nilsson,Bergman,Pyddoke, 2006). Arbetet med att precisera dessa arbetsuppgifter bör förbli en uppgift för den offentliga sektorn. Myndighetsutövning gentemot den enskilde ställer krav på rättsäkerhet, den enskildes rättigheter och skyldigheter kanske inte kan tillvaratas på ett acceptabelt sätt om uppdraget utförs av ett privat företag. Krav på lika behandling och rättvisa kan vara så viktigt att hänsyn till låga kostnader får stå till tillbaka (Nilsson,Bergman,Pyddoke, 2006). Vad som bör vara offentlig kärnverksamhet måste därför prövas från fall till fall och avvägningen måste i sista hand göras på politisk nivå.

Då tjänstemännen ofta var negativa till privatisering var däremot politikerna positiva till en snabb förändring, till mer privatisering av verksamhet inom det offentliga (Rombach, 1997). I en föränderlig värld innebär detta också att förutsättningarna för vem som bör göra vad hela tiden förändras. När verksamhet övergår från kommunal till privat regi måste många överväganden göras både politiskt och administrativt. Det är viktigt att politikerna även anger mål för denna verksamhet för att passa in i kommunens strategier och mål (Nilsson,Bergman,Pyddoke, 2006). Politikerna måste avsätta medel för denna verksamhet utifrån underlag från tjänstemännen. Om verksamheten fortskrider minskar politikernas engagemang och arbetet med upphandlingar och utvärderingar sköts av tjänstemännen.

Utkontrakterad verksamhet i offentlig sektor handlar alltid om specialisering och marknadsspecialisering (Almqvist, 2006). Det kan även handla om flexibilitet eller kostnadsbesparing. Specialisering handlar om att koncentrera sig på sin kärnverksamhet och låta andra leverantörer ta hand om kringaktiviteter. Marknadsdisciplin handlar om att genom marknaden renodla rollerna som beställare och utförare. Flexibilitet handlar om graden av självbestämmande. Kostnaderna minskar genom att leverantörerna är duktigare på management, har bättre produktionstekniker eller har lägre personalkostnader (Almqvist, 2006).

Det ålderdomliga byråkratiska system som idag fortfarande finns i offentlig sektor är ett hinder för privatiseringen då den hämmar kreativitet och energi hos personalen i den offentliga sektorn. Det är svårt att få ett byråkratiskt system att fungera i en värld där förändringar sker snabbt och ofta, marknaden är global och skapar konkurrens som sätter en oerhörd press på vår ekonomi. Dagens samhälle kräver verksamhet som är extremt flexibel och anpassningsbar, vi kräver varor och tjänster av hög kvalitet som kramar ut effektivitet till sista droppen. De anställda bör i dessa organisationer uppleva självständighet och mening samt kanske även delägarskap för att arbetet skall utföras på ett bra sätt.

3.2.2 Privatisera - mätning av offentlig verksamhet

Med anledning av privatiseringen blev mätning av verksamhet intressant för offentlig sektor. Vid köp av verksamhet externt kan mätning ske i syfte att betalning ges efter prestation (Osborne, Gaebler, 1994). Kan den offentliga verksamheten vinna på att mäta utförandet? Den vinst som kommunerna gör genom att mäta verksamhet är att man lättare skiljer framgång från misslyckande (Osborne, Gaebler, 1994). Det arbete som mäts blir också gjort. När man synliggör framgång kan den även belönas, om framgång inte belönas är det troligt att misslyckanden belönas. Om vi inte kan se framgång kan vi heller inte lära av den och omvänt gäller vid misslyckanden, vi kan inte rätta till våra fel. Kan offentlig verksamhet visa på resultat är det lättare att vinna allmänhetens stöd (Osborne, Gaebler, 1994). Ryktet om att kommunerna var ineffektiva och slösaktiga skulle justeras med bättre kontrollsystem (Almqvist, 2006). Det var genom denna förändring som kontroll via balanserade styrkort började bli intressant för offentlig

sektor. Balanserade styrkort har länge används som mätinstrument i privat verksamhet. New Public Management (NPM) handlar om styrning i offentlig verksamhet. Det har blivit av stort intresse för hela världen, teorin finns i Australien, Nya Zeeland, Canada, Sverige, Danmark, Frankrike, och Sydafrika mfl. NPM har sitt ursprung från USA där det startade i kommuner i syfte att spara pengar. NPM sker genom bättre offentlighet, bättre styrning och uppföljning, målstyrning, marknadsisering, mer värde för pengarna samt decentralisering. Strukturen på NPM är från monopol till marknad, från hierarki till kontrakt, från fokus på resurser till fokus på prestationer och effekt, från regler till mål och resultatstyrning, från liten mätbarhet till stor mätbarhet samt från centralisering till decentralisering (Almqvist, 2006). För att kunna mäta offentlig verksamhet bör processen i organisationen vara central, Input – Process – Output - En nöjd medborgare. Det viktigaste i processen bör vara en nöjd medborgare. Tre viktiga element att betrakta i mätningen är konkurrensutsättning, kontraktsstyrning och kontroll. Kontraktsstyrningen ska vara utformad så att mätning och uppföljning av verksamhet möjliggörs. Decentralisering skall leda till en produktivare och effektivare verksamhet. Den skall kombineras med målstyrning. Målen skall vara mät- och uppföljningsbara samt fokusera på vad som skall uppnås (Almqvist, 2006).

Tjänsteproduktion under politisk styrning är ett grundläggande problem för mätning av offentlig verksamhet, det finns inga enkla och bra mått på vad som är framgångsrikt behandlingsarbete till skillnad från det privata näringslivet. Problemet härrör från inbördes motstridiga krav och förväntningar från omgivningen, mål och uppgifter är inte stabila över tid på grund av hög grad av omvärldsberoende. Hasenfeld har gett service organisationer fem gemensamma egenskaper.

- Kärnaktiviteterna består av möten mellan personal och klienter. Kvaliteten i dessa möten har avgörande betydelse för organisationernas framgång eller misslyckanden
- Organisationernas mål är ofta vaga, mångtydiga och motstridiga. Arbetsmetoderna är samtidigt obestämda vad gäller utfallet. Kunskapen om hur bestämda mål kan nås är med andra ord inte säkra.
- Verksamheternas råmaterial består av människor. Organisationernas syfte är att påverka och förändra människors egenskaper eller beteenden på ett eller annat sätt.

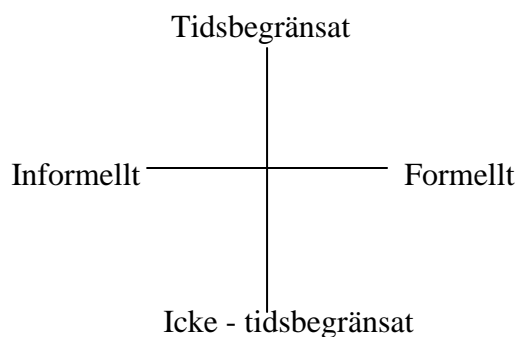
- Human Service Organization är omvärldsberoende främst genom att de är beroende av anslag.
- Organisationen arbetar på uppdrag av politiska instanser för att främja medborgarnas välfärd i olika avseenden (Hasenfeld, 1983).

Hasenfeld ger med denna beskrivning en bild av hur svårt det är att mäta behandling av vård och dess effekter.

3.2.4 Privatisering – samverkan

Problem som finns i samhället löses inte alltid inom den offentliga sektorn utan samverkan kan ske mellan privat näringsliv och frivilliga krafter (Osborne, Gaebler, 1994). Privat Offentligt Partnerskap är styrning utan hierarkier och tvång. Det skall ses som ett samarbete mellan suveräna och jämställda aktörer där båda är att se som vinnare.

Partnerskapet kan delas in längs två centrala dimensioner -formellt/informellt respektive tidsbegränsat/icke tidsbegränsat.



Figur: Två dimensioner av privatoffentligt partnerskap (Mörth, Sahlin-Andersson, 2006).

Privatoffentligt partnerskap kan beskrivas som en ”tredje väg” när traditionella offentliga styr- och regleringsinstrument såsom lagstiftning och ekonomiska policyinstrument anses otillräckliga och verkningslösa. Det är viktigt att det finns förtroende, tillit och flexibilitet mellan parterna i partnerskapet för att samarbetet skall lyckas. Relationen mellan det privata och offentliga kan ses

som en social praktik där erfarenheter och kunskaper sprids och utvecklas.(Mörth,Sahlin-Andersson, 2006). En annan viktig faktor är att det upprättas någon form av arbetsfördelning mellan parterna samt att finansieringen av partnerskapet fastställs för att undvika konflikter. Införandet av New Public Management ger nya och annorlunda förutsättningar för samarbete mellan den privata och offentliga sektorn än tidigare. I ett samarbete mellan det privata och offentliga ser offentlig verksamhet förutom effektivitet och kostnadsbesparing även kunskap inom servicenäringen som den privata sektorn besitter som en anledning till samarbete (Mörth, Sahlin-Andersson, 2006).

Det finns även negativa aspekter på ett privatoffentligt partnerskap, en negativ aspekt på det är att kvalitén på den service som erbjuds när offentlig verksamhet övergår i privat verksamhet kan bli sämre. I dessa lägen bör ansvarsfördelning och ansvar inom statlig kärnverksamheter utkrävas. Politikernas roll är viktig i dessa sammanhang, de måste ange tydliga mål och ansvar för kontroll av den verksamhet som övergår i privat regi från kommunal regi (Mörth,Sahlin-Andersson, 2006)

Offentlig verksamhet där partnerskap varit en bra arbetsform har varit vid införandet av elektronisk handel, att stärka elberedskapen och vid övergripande säkerhet vad gäller att hantera information. Kommunförbundet och statens energimyndighet har varit initiativtagare till partnerskap i syfte att attrahera finanser från övriga deltagande organisationer för att uppnå sina respektive syften med att sprida elektroniska affärer och att stärka elberedskapen. I alla former av krisberedskap är även partnerskap en bra samarbetsform, detta kan gälla exempelvis terroristattacker eller oväder som skapar stora problem för det moderna samhället. Partnerskapet som samarbetsform har blivit allt vanligare som svar på frågan hur man skall lösa ansvars- och finansieringsfrågorna kring krisberedskapen och därmed ge ökad samhällssäkerhet. Att hantera information i dagens samhällen är komplicerat då tillgängligheten är stor, frågor om sekretess, sårbarhet och korrekthet måste hanteras och då är partnerskap ett bra sätt att arbeta på. Detta gäller även den finansiella sektorn där säkra ekonomiska transaktioner är en förutsättning för att samhället skall fungera (Mörth,Sahlin-Andersson, 2006).

3.3 Konkurrensutsättning

När offentlig verksamhet privatiserades blev konkurrensutsättning av verksamhet ett nytt begrepp för den offentliga sektorn. Det gäller att konkurrera eller dö i den offentliga förvaltningen likt den privata. Den offentliga verksamheten kan lära sig att konkurrera för att förhindra stagnation och för att förhindra att den krymper till att tjäna endast de som inte har råd med ett alternativ. Den offentliga verksamheten måste fokusera på resultat inte på insats. (Osborne, Gaebler, 1994). I verksamhet som inte fokuserar på resultat måste de anställda belönas utifrån andra kriterier och detta kan resultera i att en utökad budget kan premieras och därmed öka kostnader för den offentliga verksamheten ytterligare. Konkurrensutsättning leder till att verksamheten blir billigare. Att hota verksamhet med att den skall konkurrensutsättas kan skapa effektivitet (Almqvist, 2006). När NPM lanserades blev det ”en het potatis” politiskt då man menade att offentlig sektor inte kunde konkurrensutsättas. Kommunmedborgarna var däremot intresserade av att offentlig sektor konkurrensutsattes samt att det gjordes mätningar. En önskan från medborgarna framfördes om att mätning skulle göras för att visa att skattebetalarnas pengar användes på ett effektivt och bra sätt. Det kan därför ses som ett krav från skattebetalarna.

Argument för att konkurrensutsätta verksamhet är enligt förespråkarna för marknadslösningar att det kan bidra till förbättrad produktivitet och effektivitet. inom offentlig sektor (Almqvist, 2006). Konkurrensutsättning i offentlig sektor ses som ett bra sätt att försäkra sig om att mest värde för pengarna skapas och att verksamheten blir kostnadseffektiv. I termer om konventionell ekonomisk marknadsteori maximeras prestationsförmågan och kvalitet om ett antal potentiella utförare konkurrerar om rätten att få leverera viss offentlig service under avtalad tidsperiod dvs anbudsupphandling i konkurrens. Det är dock inte viktigt att antalet konkurrenter är många, det kan räcka med en enda konkurrent till den utförare som vunnit anbudsupphandlingen (Almqvist, 2006).

Ytterligare argument för att konkurrensutsätta offentlig verksamhet är att marknadslösningar innebär en valfrihet som gör det möjligt att förbättra den fördelningsmässiga effektiviteten. Det är viktigt för offentliga organisationer och handlar om att fördela den offentliga servicen med god precision. Konkurrensutsättning genom upphandling i konkurrens minskar

producenternas makt, till fördel för dem som befinner sig på inköpsidan. Detta ökar marknadseffektiviteten eftersom en effektiv marknad enligt teorin är en situation där utbud och efterfrågan väger någorlunda lika (Almqvist, 2006). Arbetsmetoder ses över när verksamheten utsätts för konkurrens vilket kan förbättra den produkttekniska effektiviteten. I en politiskt styrd organisation där politikerns roll är att formulera klara och uppföljningsbara mål för verksamheten, förhindras att tjänstemännen får för stor makt (Almqvist, 2006). Staten kan rikta markanden, det finns ett stort antal sätt för marknaden att uppnå sina mål. Många skatteavdrag och brukaravgifter är så vanliga att vi inte ens lägger märke till dem. Som exempel kan nämnas att regler kan bestämmas för marknaden, information kan erbjudas konsumenterna, skapa och påverka efterfrågan, påverka producenter inom privat verksamhet, skapa institutioner på marknaden för att fylla tomrum samt ekonomisk styrning via skatter.

Kritikerna mot konkurrensutsättning av offentlig verksamhet menar att det visserligen kan leda till kostnadsreduceringar men att detta sker på bekostnad av kvalitén. Det är konkurrens snarare än vem som äger företaget som främjar effektivitet. Studier visar att verksamhet inom offentlig verksamhet om bedrivs privat eller i offentlig regi saknar betydelse för effektiviteten. Ett privat sjukhus är inte effektivare än ett offentligt visar forskning. Fokus bör därför läggas på konkurrenssituationen inte på ägarsituationen (Almqvist, 2006). Det anses även att hotet om konkurrens och inte konkurrensen i sig som är den sporrande faktorn. Sammantaget kan sägas att för att garantera effektivt serviceutbud inom offentlig sektor krävs det konkurrens inom organisationen samt hot från utomstående aktörers eventuella intrång på markanden.

Viss verksamhet inom det är offentliga är speciellt svår att konkurrensutsätta hit räknas socialtjänsten (Osborne, Gaebler, 1994). Inom socialtjänsten har studier visat att den bästa ekonomiska utdelningen får man genom att satsa på de ”svåra” de som gått mycket länge på socialbidrag. En investering görs för att få människor att komma ur ett socialbidragsberoende om man lyckas att få ut människor ut detta beroende finns mycket pengar att tjäna (Osborne, Gaebler, 1994). Det är dyrt att satsa på yrkesutbildning, undervisning och andra stöd till människor som behövs för att komma bort från socialbidragsberoende, men avkastningen är betydande då man utan dessa insatser fortsätter livet ut som ”socialfall”. Detta är en vinst som kan betala sig efter två till tre år men det medför ändå en risk då det är oklart om dessa insatser ger avsedd verkan

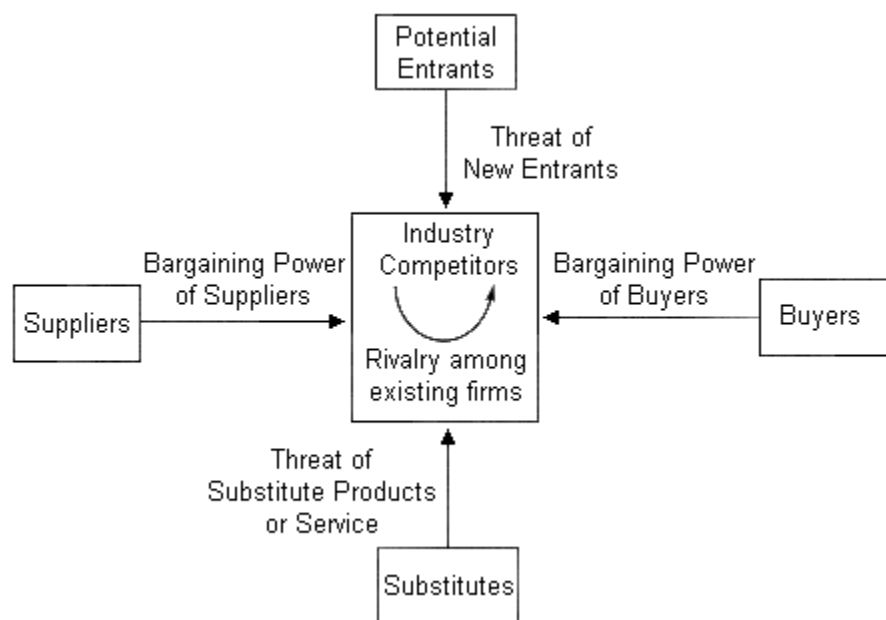
(Osborne, Gaebler, 1994). Det är lättare att skapa konkurrens i en organisation som är platt men i viss offentlig verksamhet kan en byråkratiska organisationer dock fungera bättre om omgivningen är stabil, uppgiften relativt enkel och att kunderna efterfrågar samma tjänster och om kvaliteten på tjänsten inte är avgörande (Osborne, Gaebler, 1994). Socialtjänsten är ett exempel på en sådan organisation, verksamheten är starkt lagreglerad och myndighetsutövning råder.

Konkurrensen på marknaden leder oftast inte till någon stadigvarande prispress, prisskillnader jämnas möjligen ut och kan komma att ge en lägre prisnivå än ensidig monopolprissättning. När väl marknaden är etablerad finns det ingen aktör som vinner på att sänka priset. På en oreglerad marknad kan villkoren bli olika detta gäller inte minst när ett kommunalt monopol avskaffas och nya konkurrenter inbjuds. Konkurrens tros skapa mångfald, men fritt konkurrerande enheter blir över tid normalt alltmer lika varandra (Rombach, 1977). Vid en övergång från ett monopol till ökad frihet och möjlighet till variation kan en kortare period av ökad mångfald förväntas. Nya idéer inom kommunen kan realiseras och aktörer på marknaden kan pröva nya upplägg. Efter denna fas följer dock en likriktning som möjligen sker på en större kvalitetsnivå. För att konkurrensen inte skall avstanna krävs att nya aktörer hela tiden bereds plats och prövas på marknaden (Rombach, 1977). Kunderna kan besväras av ständiga val och uppmärksamhet och då kan stordrift och monopol etableras på vissa marknader.

Upphandling i konkurrens har blivit en vanlig företeelse i kommunerna då egen producerad verksamhet konkurrensutsätts. Denna övergång har som önskat i de flesta fall gett lika bra eller bättre tjänster men framförallt till lägre kostnader. Upphandling i kommunal verksamhet är ett fenomen som kommit för att stanna men det har i sitt införande inte alltid varit problemfritt. Under resans gång har flera svårigheter uppstått när offentlig verksamhet går från egen produktion till upphandling i konkurrens men det kan ses som en del av en lång läroprocess. Det är viktigt att upphandla på olika sätt då den kommunala verksamheten består av många olika delar. Ibland är osäkerheten stor om verksamheten skall konkurrensutsättas och i vissa fall kräver kvalitetsaspekter särskild uppmärksamhet. I vissa fall kan kommunen upphandla i konkurrens även om detta inte kan förväntas medföra kostnadsbesparingar. (Nilsson, Bergman, Pyddoke, 2006). Som exempel på detta ges samproduktionsfördelar, få företag som tillhandahåller tjänsten

och mjuka kriterier då det är svårt att hantera kvalitetsfördelar. Även om inte allt bör upphandlas kan det vara svårt att dra gränser. Det kompromissas ständigt i samhället mellan önskemålet om effektivitet och kravet på rättsäkerhet och andra grundläggande demokratiska värden.

Ett sätt att beskriva konkurrenssituationen på en marknad är att använda Porters fem konkurrenskrafter.



Modell: five competitive forces av Michael Porter

Fem konkurrenskrafter:

- Inträde av nya konkurrenter, hur lätt eller svårt är det för nya etablerare att starta att konkurrera.
- Hot från substitut, hur lätt är det att en produkt eller tjänst ersätts.
- Förhandlingsstyrka hos köpare, hur stark är ställningen hos köparen.
- Förhandlingsstyrka hos leverantör, hur stark är ställningen hos säljarna.
- Rivalitet bland de existerande parterna, finns det en stark konkurrens mellan de existerande parterna (Porter, 2007).

Genom att analysera de fem punkterna kan det konstateras om konkurrens råder på marknaden i den upphandling som sker. Det kan vara svårt att konstatera om det finns konkurrens bara genom att studera själva upphandlingsförfarandet.

För att säkerställa konkurrens vid en upphandling krävs många företag både stora och små. De små företagens betydelse skall inte underskattas, de utgör ofta en drivbänk för utveckling av nya idéer samt att de utgör ett orosmoln för de större företagen. Det minsta antalet budgivare som behövs för att säkerställa ett acceptabelt konkurrenstryck är fyra. Ju färre företag som finns på marknaden för ett visst ändamål desto större är risken att företagen slutar att konkurrera och istället ingår (olagliga) överenskommelser (Nilsson, Bergman, Pyddoke, 2006).

3.4 Kommunen som kund

Privatiseringen innebar positiva effekter, det som uppmärksammades var att den offentliga sektorn tidigare varit ”kundfrånvärd” och att kommunalt monopol gav för höga priser. Om en andel av verksamheten flyttades till privat regi skulle en förändring av detta ske, forskare hade visat att det räckte med 5-10 procent av en viss verksamhet i privat regi för att uppnå de önskvärda effekterna (Rombach, 1997). Beställarens motpart i den offentliga sektorn benämndes producent och inte säljare som i privat verksamhet. Producenten fick vara stel, tråkig och lite långsam för en säljare på marknaden blir ytan mycket viktigare, prat om kvalitet, snabbhet och flexibilitet blir viktigare än produktens egentliga egenskaper. I den offentliga sektorn informerades om produkten och i den privata sfären marknadsfördes produkten. Försäljning kräver argumentation, kunden har en mindre benägenhet att köpa det de inte behöver än det de anser sig behöva (Rombach, 1997).

Privatiseringen innebar också nya roller för de kommunala tjänstemännen, de fick funktionen som beställare och deras uppdrag bestod i att fylla mellanrummet mellan produkten och politikerna. Beställarrollen var en svår uppgift för kommunens tjänstemän det ansågs särskilt svårt i de icke – tekniska områdena (Rombach, 1997). Åsikterna om vad i svårigheterna bestod var dock oklar, en del ansåg att ett problem var att man inte hade utrett hur beställandet skulle fungera, beställaresursen var det stora problemet. Det saknades brist på samordning och

dubbelarbete, de var duktiga på hur verksamheten fungerade men saknade kunskaper om beställarfunktionen. Somliga ansåg att problemet låg hos politikerna, de hade ännu inte hittat sin roll de la sig i och petade i detaljer (Rombach, 1997). Ytterligare anledning till de mjuka delarnas problem med att axla beställarrollen var att det pågick mycket annat samtidigt i denna verksamhet när privatiseringen infördes. Beställaresursen innebar helt nya tjänster som var ovana för tjänstemännen. Under förändringsfasen hade den mesta tiden använts till att bygga upp produktionsapparaten, så gott som ingen tid ägnades åt att utveckla beställningsmetodiken. Idealerna var oftast klara men det var resursernas uppgift att utforma beställningen inom de politiska ramarna. De politiska ramarna saknades dock ofta, det som gällde var att upphandla bra verksamhet till bra pris. De som fått uppdraget som beställare uppfattades ofta av andra som osäkra i sin roll. Personer som tagit jobb som beställare hade gjort det med viss tvekan orsakerna till tveksamheten varierade.

En viktig aktör på marknaden är kunden. När den offentliga sektorn började tala om beställare, utförare, köp, försäljning och konkurrens fanns helt plötsligt kunden. Bilden av den perfekta kunden är att den är välinformerad, viljestark kalkylerande lättroblig nyttomaximerare (Rombach, 1997). Denna bild hade många tjänstemän av kunden men verkligheten blev ofta en annan, där blev kunden dåligt informerad och i ogillandet av valsituationer fick vanan styra. Rykten kunde ofta styra mer än fakta. Om kommunens upphandling varit mer kravspecificerad kunde kanske en lägre prissättning av tjänsterna ha uppnåtts (Rombach 1997). På sikt växer stabila relationer mellan köpare och säljare fram och marknaden framstår nu som ett stabilt nätverk. Dessa stabila nätverk uppstår oftast då marknadsöversikter är kostsamma och att man vant sig vid en speciallösning (Rombach, 1997). Bindningen kan också ha känslomässiga grunder. Kommunala kunder kan i vissa lägen växa samman med sina leverantörer (Rombach, 1997).

3.4.1 Pris - kvalité

Privatiseringen av den offentliga sektorn medförde minskning av kostnader genom att verksamheter upphörde och genom personalnedskärningar. Det framkom oro att de kommunala tjänsternas kvalitet skulle försämrats i samband med nedskärningarna. Då kvalitet i kommunal verksamhet fortfarande är svår att mäta kan denna oro om kvalitetssänkning inte påvisas. Kvalitet

i kommunal verksamhet mäts ofta i kostnader, det vill säga dyr verksamhet är bra verksamhet (Rombach, 1997).

Vissa kostnader inom den offentliga sektorn växte obehindrat utan att någon ifrågasatte detta. Inom socialtjänsten ifrågasattes dyra kostnader på landstingets institutioner. Placeringarnas positiva effekt var svåra att påvisa då ingen kvalitetsmätning kunde genomföras. Förhandlingar av priser gjordes och kostnaderna sjönk samt att barn och ungdomar plockades hem från de dyra institutionerna för att vårdas på hemmaplan. Denna besparing gav ett bättre resultat för verksamheten samt bättre uppföljning. Dessutom stämde denna besparing bättre med den nya ideologin inom socialtjänsten som innebar färre placeringar och mer stöd i hemmet. Samma åtgärd som genomförts för barn- och ungdomar har prövats för vuxna omhändertagna på institution men detta med ett sämre resultat. När det gällde de arbetslösa försökte man undvika socialbidragsutbetalning då det ansågs vara en dyr och dålig lösning, åtgärder som lönebidrag, beredskapsarbete samt ungdomsplatser prövades istället. Ett nytt sätt att tänka vad gäller normer, att de inte behöver följas medförde ytterligare besparingar (Rombach, 1997).

Vad som krävs för att en marknad skall fungera på ett bra sätt är att det måste finnas en tillräcklig tillgång av varor och tjänster, när ett litet antal företag dominerar marknaden saknas ofta den verkliga konkurrensen. Det måste också ske en övervakning för att undvika de som skor sig på de okunniga måste veta att de kan bli upptäckta och straffade (Osborne, Gaebler, 1994).

En återkommande fråga är därför beställarens kompetens kring dessa upphandlingar. Verksamhet som köps externt går den att mäta, vet vi om kommunen får en bra produkt. Speciellt inom köp av extern vård finns det oklarheter (Nilsson, Bergman, Pyddoke, 2006). För att motverka dessa problem bör kommunen ha en tillräcklig bemanning i beställarorganisationen för att marknaden skall kunna bevakas. Det måste finnas resurser för att göra trovärdig tillsyn och uppföljningar av verksamheten. Beställarorganisationen bör även ha kännedom om branschen, hur den skiljer sig eller liknar den offentliga verksamheten (Nilsson, Bergman, Pyddoke, 2006). Utveckla en plan för dokumentering och göra systematiska uppföljningar. Beställarorganisationen får inte bli för liten det finns anledning att inte spara på byråkratin när det gäller denna funktion i kommunen.

Konkurrensutsättning vad gäller kvalitet, är också en viktig aspekt i en upphandling, detta kan dock vara svårt vad gäller vård och omsorg då detta är mycket svårt att mäta. Metoder för mätning av kvalitet är i stor utsträckning ännu mycket outvecklat. Vi inköp av vård är det ofta erfarenhet som styr valet av vårdplats då det är svårt att mäta kvaliteten på vården i förhållande till priset. (Nilsson, Bergman, Pyddoke, 2006). Kompetensen bland personalen är också en viktig faktor vid val av inköp av vård.

3.4.2 Offentlig upphandling

Redan i slutet av förra seklets utfärdades regler för statliga myndigheters upphandling. Reglerna utmärktes av stark formbundenhet och detaljrikedom. De avsåg att den grad av affärsmässighet som svarade mot den tidens krav och att objektivitet och offentlighet följdes. I reglerna föreskrevs också att svensk vara skulle ges företräde framför utländsk. Regelverken förändrades senare till att omfatta principer om affärsmässighet, rättsäkerhet och offentlighet (Linder, 1989). Det som gäller idag är 1973-års upphandlingsuppgörelse där kravet på affärsmässighet skall vara det grundläggande för statlig upphandling

Inköp sker oftast genom anbud och denna upphandling kräver stora kunskaper om det privata näringslivet. De avtal som ingås bör vara tydliga och höga krav bör ställas på leverantören för att förhindra att ett monopol utvecklas (Osborne, Gaebler, 1994). Det kan finnas informella överenskommelser mellan leverantörer att inte konkurrera med priser och det kan alltid finnas risk för bedrägeri. Osborne, Gabler ser en lösning till att korruptionen kan undvikas genom att upphandlingen sker i konkurrens. Konkurrenterna skall baseras på fakta om kostnaden, fakta om kvalitet på utförandet och kontraktet skall kontrolleras och följas upp noga, detta är dock svårt att genomföra då kvalitet av många tjänster är svåra att mäta. De ”knep” som ges för att försvåra bildandet av karteller är att tydliga förfrågningsunderlag skall upprättas, se till att även små budgivare kan delta genom att inte göra uppdragen för omfattande (Nilsson, Bergman, Pyddoke, 2006). Kontrollera företaget via skatteverk och andra offentliga kontrollfunktioner för att förhindra att oseriösa företag finns med bland budgivarna.

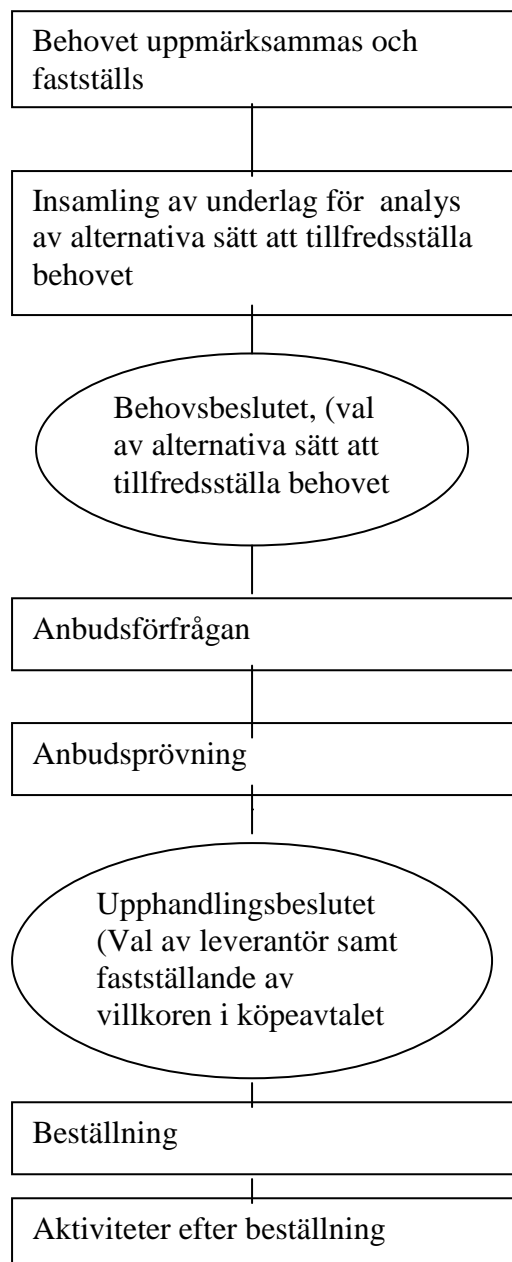
Ersättningsmässigt är ett fastpriskontrakt att föredra det innebär att den budgivare som lämnat det lägsta anbudet får uppdraget, utan någon hänsyn till kvaliteten på produkten. Fastpriset motiverar

till sparande emedan ersättning på löpande räkning har motsatt effekt. Det finns ytterligare en typ av avtal där prisfrågan har betydelsen och det är ett incitamentsavtal som innebär att beställare och utförare delar på besparingar eller merkostnader i förhållande till en på förhand överenskommen ersättning. Grundprincipen är att en väl genomförd upphandling skall ge samma verksamhet till lägre kostnad om uppdraget utförs av privat verksamhet istället för av den kommunala verksamheten. Det har visat sig att det inte alltid är så enkelt och självklart att konkurrensutsättning gör det möjligt att ta hem dessa vinster (Nilsson,Bergman,Pyddoke, 2006).

Avtalstidens längd är en viktig aspekt för en bra upphandling. Korta avtalstider är självklart att föredra då det ger ett konstant konkurrenstryck, beställaren kan snabbt tillgodogöra sig de effektiviseringar som sker. Nackdelen är den administrativa processen runt upphandlingen som är tidskrävande och kostsam. När offentlig verksamhet konkurrensutsätts menar Nilsson att utvecklingen kan bromsas, då både privat och kommunal verksamhet har sin slev med i grytan. För att detta skall undvikas bör kommunen vara tydlig i sin beställning till det privata företaget (Nilsson,Bergman,Pyddoke, 2006). Utföraren är ansvarig för att en avtalad funktion levereras.

En myndighets beslut att upphandla är en händelse som föranleder en lång process, anskaffningsprocessen som börjar före och slutar efter upphandlingen. Ett behov uppmärksammas och fastställs, underlag samlas in för att möjliggöra en analys av på vilka sätt det uppkomna behovet kan tillfredsställas. Med underlaget från denna analys fastställs sedan vilken produkt som skall inköpas (Linder, 1989). Många relationer styrs av kontrakt. Det privatoffentliga partnerskapets karaktär blir tydligast när medborgare, myndigheter och konsumenter försöker att komma till rätta med deras rättigheter och skyldigheter i situationer då deras och företagens intressen går isär.(Mörth,Sahlin-Andersson, 2006).

Den offentliga upphandlingsprocessen:



Figur: Den offentliga anskaffningsprocessen (Linder, 1989).

Upphandlingen skall bedrivas affärsmässigt vilket förutsätter att konkurrenskravet föreligger mellan leverantörerna. Ett förhållande som skiljer sig från övriga länders upphandling är att även icke tillfrågade leverantörer skall tillfrågas (Linder, 1989). Om bättre upphandlingsvillkor bedöms eller otillräcklig konkurrens inom landet föreligger bör upphandlingen även ske

utomlands. I upphandlingsunderlaget gäller som grundregel att underlag av teknisk natur som erfordras för att möta myndighetens krav i det speciella fallet skall tas fram före anbudets infordran. Vid upphandling av tjänst kan det dock vara svårt att utforma ett fullständigt och tydligt underlag.

Följande upphandlingsformer finns; sluten upphandling, förhandlingsupphandling och direktupphandling. Anbudsförfrågan kan ske genom annonsering, skrivelse eller på annat sätt (ex telefon, fax mm). När det gäller på annat sätt kan detta endast ske i förhandlingsupphandling. Sekretess råder i anbudsförfarandet. Anbuderna måste vara jämförbara, de konkurrerande anbuderna måste innefatta likvärdiga åtaganden. Kravet på kvalitet skall jämföras med priset. Om det konstateras att konkurrens saknas kommer förhandlingsupphandling att tillämpas. För att förhandlingen skall ge utbyte för myndigheten krävs att expertis tillkallas som rätt kan värdera och bedöma grundmaterialet (Linder, 1989). Myndigheten bör träffa överenskommelser till fast angivna belopp.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det har skett stora förändringar inom den offentliga sektorn under senare tid, det kan också konstateras att verksamheten utvecklats mycket fort. Att bromsa den offentliga verksamhetens utveckling med hjälp av att privatisera kommunal verksamhet har visat sig ge stora problem.

Verksamheten inom den offentliga sektorn är i många delar mycket olik den privata marknaden därför har konkurrensutsättning inte alltid gett önskade effekter i den kommunala sektorn. Den privata verksamheten är lätt att mäta och på så sätt skapa effektivitet emedan den kommunala sektor är svår att mäta främst vad gäller de ”mjuka delarna”.

När kommunen tvingades ut på marknaden som kund uppstod en del problem främst genom att de kommunala tjänstemännen oftast var dåligt förberedda och okunniga om den privata marknaden. För att råda bot mot detta infördes den offentlig upphandlingen.

4. Empiri

4.1 Socialtjänstens individ- och familjeomsorg i Skövde kommun.

Empiri delen beskriver socialtjänstens individ- och familjeomsorg i Skövde kommun utifrån två intervjuer, utdrag ur verksamhetsplan och verksamhetsberättelser, intervju av två chefer i Skövde kommun, riktlinjer för offentlig upphandling i Skövde kommun, statistik i syfte att beskriva utvecklingen av verksamhetens höga kostnader för externa tjänster avseende vård, en information om en av våra externa leverantörer av vård samt Skövde kommuns satsning på vård i egen regi genom ungdomsboendet Orion.

4.1.1 Socialförvaltningen i Skövde kommun – verksamheten och nuläget

Socialförvaltningen arbetar både med förebyggande verksamhet och individuellt inriktat utrednings- och behandlingsarbete. De viktigaste målgrupperna är socialt utsatta barn och ungdomar, missbrukare och vuxna som behöver försörjningsstöd. Till socialförvaltningen hör även uppgifter inom det familjerättsliga området, familjerådgivningen, flykting- och invandrarfrågor/integrationsverksamhet, budget- konsument- och skuldsaneringsfrågor samt alkohol- och serveringstillstånd. Verksamhet och arbetsuppgifter regleras huvudsakligen i socialtjänstlagen (SoL), Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och Lag om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Det finns en tydlig tendens att målgrupperna för socialtjänstens insatser vidgats. En av orsakerna till målgruppsförskjutningen kan vara neddragningar eller förändringar i angränsande huvudmäns verksamheter. Även om andra myndigheter och huvudmän ändrar sina regelverk eller inte tar sitt verksamhetsansvar kvarstår kommunens yttersta ansvar. Drar man in och stramar åt i andra verksamheter så blir socialtjänstens kostnader högre. Socialnämnden har jobbat länge med att försöka hitta alternativa metoder till dyra institutionsplaceringar.

Antalet placerade barn och ungdomar har under de senaste åren ökat i långsam takt, samtidigt som kostnaden per placering blivit högre. Barn-och ungdomsärenden tenderar också att bli

alltmer problemtungda och med tydlig förekomst av psykiatriska problemställningar. Ett kontinuerligt arbete med att hitta alternativa lösningar har pågått sedan länge. Socialnämndens budget är nu emellertid nere på en så låg nivå att dessa alternativ ter sig svårare och svårare att hitta. Öppna insatser kan inte alltid vara ett alternativ till familjehem och behandlingshem, men kan förebygga placeringsbehov t.ex. genom att stärka föräldrarnas förmåga, förkorta placerings-tiderna och ge nödvändig eftervård.

Med minskade ekonomiska ramar klarar således socialnämnden inte längre att hantera den ökande kostnadsutvecklingen med hjälp av alternativa lösningar. I vissa lägen måste de svåraste ärendena få den hjälp de är berättigade till och detta är då ren institutionsvård. Socialnämndens arbete med att försöka hitta andra alternativa lösningar till de dyra institutions-placeringarna har varit en satsning på familjehemmen. Även anslagen till familjehem är nu hårt ansträngda och nämnden riskerar att överskrida anslagen. Alternativet är att fortsätta placera på institution till ännu större kostnad. Familjehemmen tvingas således i viss mån ta emot barn och ungdomar som tidigare vistades på institution. För att ett familjehem skall kunna ta emot ett barn eller ungdom som alternativ till institution behöver de stöttas på olika sätt bl.a. med handledning, utbildning och kontinuerlig avlastning. Kostnaderna för att placera ett barn i familjehem är i genomsnitt ca en tredjedel av kostnaden på institution.

Socialnämndens strategi att satsa på familjehem istället för institution, i de fall där det är möjligt, innebär trots ovanstående att kostnaderna för placeringar även framöver kommer att öka men ökningstakten bromsas upp. Behovet av både familjehem och institutionsplatser är vida större än vad det finns ekonomiskt utrymme för inom tilldelad budgetram.

Nämnden har ambitionen att hålla tillbaka kostnadsutvecklingen, men detta är starkt beroende av innehållet i de ärenden som kommer till nämndens kännedom Socialnämndens verksamhet 2006 uppvisar ett underskott som beror på enskilt höga kostnader för ungdomar och vuxna missbrukare. Socialnämnden har fortsatt att leta alternativa lösningar till dyra institutionsplaceringar, men i många fall återstår bara ren institutionsvård eftersom det ofta föreligger fara för eget liv.

För att hålla tillbaka kostnadsutvecklingen har nämnden också satsat på kvalificerad handledning och utbildning av personal. Allt för att om möjligt ge maximal hjälp på hemmaplan och undvika dyra placeringar. Denna satsning fortsätter under 2007. Nämnden har också omorganiserat kontoret för att bättre samordna resurserna omkring ungdomar och vuxna missbrukare.

4.1.3 Intervju – socialchefen och upphandlingschefen i Skövde kommun

Presentation av respondenterna

Socialchef Sven-Erik Söderlund är chef för Skövde kommuns individ- och familjeomsorg sedan 1992. Sven-Erik har arbetat inom socialtjänsten sedan 1970 med utvecklingsfrågor och som chef. Han är utbildad samhällsplanerare och har inte någon utbildning i socialt arbete. Förvaltningens ideologi är enligt Sven-Erik att hjälpa människor som hamnar i social riskzon.

Sven-Erik beskriver sitt arbete på socialförvaltningen som mycket omväxlande, det händer något hela tiden och det är detta som har gjort att han stannat på tjänsten så länge. Han beskriver sin arbetsinsats på följande sätt, 70 % av hans tid går åt till att lösa problem som han säger sig inte vara anställd för att lösa, det kan gälla personalproblem, politiska problem samt oförutsedda problem som har lite med verksamheten att göra. Arbetsledning ägnar han 20 % av sin arbetstid till och det återstående 10 % används till planering och framförhållning.

Sven-Erik beskriver tiden som socialchef inom socialtjänsten som hela tiden fokuserad på pengar, först att det fanns för mycket som skulle förbrukas efter det kom hårda sparkrav.

Upphandlingschef Hans Dalén började arbeta som inköpare på upphandlingsfunktionen i Skövde kommun år 1976, efter en karriär i privata näringslivet som säljare på privata marknaden. Hans har arbetat inom denna funktion förutom en kort tid som ekonom på tekniska kontoret sedan denna tid. År 1995 fick Hans titeln upphandlingschef och det var i samband med införandet av lagen om offentlig upphandling. Hans är utbildad inom tekniskt gymnasium samt har en högskoleutbildning i företagsekonomi på 40 poäng.

Personalen på upphandlingsfunktionen har ekonomisk eller teknisk utbildning. Hans tycker att det skulle vara önskvärt att även ha en jurist i verksamheten. Upphandlingsfunktionen tycker att de har ett bra samarbete med förvaltningarna.

Historik

På 70-talet var pengar huvudproblemet så till vida att det fanns så gott om pengar, verksamheten skulle utvecklas snabbt det var svårt att förbruka de pengar som tilldelades. Det fanns mycket idéer som inte kunde förverkligas på grund att det saknades arbetskraft till olika projekt. Exempelvis vid nybyggnation kunde det vara svårt att få tag på snickare och annat ”byggfolk”. 1981 var socialchefen med om att bygga ett stort och exklusivt servicehus i Skövde, kostnad 51 miljoner. Sven-Erik tyckte det var jätte kul att arbeta under denna expansiva period.

När Hans började sin anställning på upphandlingsfunktionen tillämpades kommunalt upphandlingsreglemente inom Sveriges kommuner. Detta reglemente innebar att upphandlingen skulle ske affärsmässigt vilket i praktiken innebar att det skulle bli så bra som möjligt, bra kvalitet till bra pris. Dessa beslut kunde inte ifrågasättas eller överklagas.

Runt 1985 fanns fortfarande gott om pengar men de vara svårt på grund av den stora inflationen 8 %, detta gjorde att det byggdes mindre.

År 1989 blev det ett stort problem igen med pengar då det stora pengaflödet plötsligt inte fanns. De kommunala tjänstemännen blev tagna på sängen, processen upplevdes som att den varade under en två års period. De 40-lister som arbetade i kommunerna var utbildade i att bygga ut verksamhet, det var en följd av efterkrigstiden. Förutom socialförvaltningens utveckling byggdes många stora bostadsområden i kommunen. När ”bromsen sattes in” blev det problem då de chefer som arbetade inom kommunerna ofta hade en utbildning som byggde på utbyggnad av verksamhet. Kommunen kanske i detta läge borde ha satsat på ekonomer till sina verksamheter men det var svårt att få tag på utbildad personal vid denna tid. Under denna tid var det liten omsättning på personal inom den offentliga sektorn då det ansågs vara ett ”säkert arbete” som man inte lämnade. Socialchefen upplevde denna period av besparingar som relativt enkel då det fanns mycket luft i systemet. Det som gällde nu var att hålla igång en budget som inte var inflations-

skyddad. Han har även alltid haft ett stort intresse för ekonomi därför kändes detta uppdrag vid denna tid enkel. Det som ställde till problem var personalen som var ”vana” vid att det alltid fanns pengar. Vissa chefer hade också svårt att acceptera den nya situationen. Politikerna fick också i mångt och mycket problem och i vissa lägen panik då de inte kunde genomföra vissa projekt med anledning av att det inte fanns pengar.

År 1991 kom den stora ”bankkrisen” som drabbade socialtjänsten hårt genom att budgeten blev låst och kostnaderna ökade genom att många människor blev utsatta och tvingades in i socialbidrags beroende. Skövde kommun var vid detta tillfälle en kommun med god ekonomi och stort eget kapital med liten belåning. Detta gjorde att Skövde klarade bankkrisen på ett bra sätt men vissa kommuner gick i ”konkurs” vid denna tid. En Skaraborgskommun som drabbades hårt var Gullspångs kommun som fick problem med löneutbetalningar och förbrukad checkkredit. Dessa kommuner fick hjälp av staten för sin överlevnad.

Efter bankkrisen omorganiserade socialförvaltningen i Skövde och den del där kostnader skjutit i höjden med anledning av ökade socialbidragskostnader, missbruksproblem och ökade kostnader för vård. År 1992 fick Skövde kommun en socialförvaltning och en omvårdnadsförvaltning där socialförvaltningen blev den verksamheten som fick ta sig an de höga kostnader som skulle minskas. Sven-Erik blev chef för socialförvaltningen och fick uppdraget att ”banta” verksamheten. Han tyckte att det var lätt vid denna tid då det fanns ”mycket luft i systemet” han har även trots att han inte har utbildning i ekonomi varit intresserad av dessa frågor, det var troligen anledningen till att han fick tjänsten.

År 1994 kom EES-avtalet och lagen om offentlig upphandling infördes. Detta betydde att verksamheten styrdes upp och reglerna blev strängare, upphandlingsfunktionen fick en helt annan roll i kommun. Då budgetansvar decentraliserades blev intresset att handla ”billigt” större. I denna process kunde även leverantörer överklaga beslut om upphandling. Under denne tid utvecklades också verksamheten på inköpsavdelningen från att ha omfattat tre personer blev det nu fem personer anställda. Upphandlingsfunktionen i Skövde handlägger nu även upphandlingen till ett antal småkommuner i Skövdes närhet, Tibro, Hjo, Karlsborg och Grästorp.

Privatiseringen

Sven-Erik beskriver hur han upplevde privatiseringen av den kommunala verksamheten ur socialförvaltningens synvinkel. Privatiseringen inom socialförvaltningen är begränsad på grund av myndighetsutövningen.

De områden som är privatiserade är vård på institution och i familjehem samt familjerätt. Områden som ytterligare kan privatiseras är inom det förebyggande arbetet samt yttre verksamheter. Ett privat företag som tillhandahåller vård måste gå med vinst medan en kommunal verksamhet inte har dessa krav. Då verksamheten har samma kostnader, personal och mat torde den kommunala verksamheten bli billigare. Om privata alternativet skall bli billigare går det ut över kvaliteten menar socialchefen. Varje extern placering föregås av ett politiskt beslut.

Det positiva med att socialförvaltningens verksamhet privatiseras och konkurrensutsätts är att verksamhet måste ses över och överväganden göras om det kan lösas på annat sätt. Det negativa är att det förekommer lyckökare på marknaden, detta utsätter människor som är utsatta för ytterligare påfrestningar. Myndighetsutövningen kan vara svår att ta med i ett privatiseringstänkande då myndighetsutövningen är en sista livlina för människor. Om man bortser från myndighetsutövningen kan mycket av socialtjänstens verksamhet privatiseras, exempelvis service och förebyggande verksamhet. Sven-Erik ser fördelar med att hans organisation är byråkratisk. I verksamheter med myndighetsutövning där lagar och förordningar kräver ordning och reda ger det vinster med en byråkratisk organisation.

Politikerns roll i en privatiserad organisation kräver större kompetens i form av fackkunskap. Det ställs mycket större krav på politikerna i en privat verksamhet. Politikerna sätter förutsättningarna för upphandlingen samt fattar de formella besluten.

På frågan om klientens roll förändras i en privatiserad organisation råder tveksamhet. Verksamhet som drivs i egen regi ger verksamheten en lägre kostnad men om en klientens vård påverkas känns oklart, eventuellt en bättre kontroll om klienten vårdas på hemmaplan. Vårdas klienten

däremot på ett privatägt hem har personalen specialkompetens för vård av just denna klient, vilket kan betyda att vården borde bli bättre men då de inte har kravet på myndighetsutövning kan vissa brister och mindre kontroll ses som en nackdel.

Hans Dalén beskriver skillnaden mellan Skövde kommun och det privata näringslivet som mycket olika då det på den privata marknaden var mycket enklare att ”pressa” leverantörer. Han berättade att under sin tid i Tibro hos ett möbelföretag, åkte han runt till företag och erbjöd tillverkning av en viss produkt till flera företag, sedan valdes de företaget ut som producerade produkten på det billigaste sättet.

Mätning av social verksamhet

Det är svårt att mäta och kontrollera socialt arbete då forskning inom området saknas eller att det finns mycket lite som är beforskat. Med anledning av detta är det svårt för socialtjänsten att veta när ett arbete lyckats eller misslyckats, effekten av ett omhändertagande av ett barn visar sig oftast inte förrän barnet uppnått vuxen ålder. Ett sätt att mäta kvalitet är i mötet mellan människor. Om en socialsekreterare får en klient att öppnas sig vid ett möte och därmed utvecklas, ligger kvalitén i detta möte. Socialsekreterare som får klienter att utvecklas och förändra sin livssituation är därför att betrakta som duktiga medarbetare. Socialtjänsten utsätts också för stor extern kontroll samt är hårt bevakad av massmedia om denna kontroll faller väl ut samt att verksamheten sällan figurerar negativt i pressen torde det vara ett mått på god kvalitet.

Det kan vara svårt för kommunmedborgarna att veta om de har en bra individ- och familjeomsorg i kommunen. Ett bra mått är om de är ”osynliga” få insändare och skrivelser. Få eller inga negativa artiklar. Medborgarna har insyn i verksamheten via politikerna. Skövde kommun utmärker sig med att ha låga kostnader för denna typ av verksamhet.

Det kan även vara svårt för klienterna att veta att de får de insatser som behövs eller är berättigade till. Socialförvaltningen är en verksamhet som är starkt kontrollerad, alla beslut kan överklagas och länsstyrelsen kontrollerar att klienterna får det de är berättigade till. Man kan därför säga att en socialförvaltning med få påpekande torde vara en bra verksamhet för klienterna och medborgarna. Socialförvaltningen övervakas av en extern neutral kontroll som visar på ett

fullgott arbete. Individ- och familjeomsorg är en verksamhet som måste få kosta även om målet är att avskaffa sig själv, solidaritetsfråga.

Samverkan kan i viss mån underlätta när verksamhet privatiseras. Den är bra om den inte missbrukas. Exempel på när samverkan missbrukas är om två organisationer arbetar i hårt ”slimmade” verksamheter vad gäller ekonomi, kan samverkan betyda att man försöker skjuta över kostanden till någon annan. Samverkan i dessa sammanhang blir destruktiv, ett krig om vem som skall betala. Om samverkan inte utspelade sig på detta sätt är det positivt med samverkan. Samverkan kan ge effekter som kostnadsbesparingar när det finns luft kvar i systemet.

Konkurrensutsättning

Verksamhet inom socialtjänsten som är lämplig att konkurrensutsätta är förebyggande verksamhet. Förslag på verksamhet som kan konkurrensutsättas ges av tjänstemännen till politikerna som fattar beslut. När krav på kvalitet inte är avgörande kan det bli billigare att driva verksamhet inom individ- och familjeomsorgen när den konkurrensutsätts. Det kan även vara bra för verksamhet inom socialtjänsten att konkurrensutsättas med syftet att man då får tänka över hur det sköts.

Ett sätt att konkurrensutsätta och effektiviseras var vid införandet av socialbidragsreformen som tillämpades i Skövde i början på 1990-talet. Reformen gick ut på att en investering gjordes med en utökning av personal till avdelningen för utbetalning av socialbidrag. En större personalstyrka kunde hjälpa socialbidragstagarna till att hitta egen försörjning och därmed inte belasta kommunen kassa. Denna besparing medförde att kostnaderna för kommunerna vad gällde socialbidrag minskade markant trots de högre kostnaderna för personal.

Det finns många hem för vård och boende på den externa marknaden. Problemet är dock att varje hem har sin speciella kompetens, därför krävs ett stort utbud då antalet klienter är många och med olika sjukdomsbild, samt att det är många kommuner som skall dela på platserna. Vilket är då bäst för socialförvaltningen, egen regi eller privat regi? När verksamheten sköts i egen regi blir det billigare, det ger full insyn och kontroll, samt att myndighetsutövningen tillgodoses. Det privata alternativet ger en mycket högre kostnad, vården kan vara svårt att kontrollera men den

personal som arbetar på institutionen har ofta en högre kompetens som kanske kan ge klienten en bättre vård.

Hans Dalén anser att utbudet av HVB-vårdande hem är för litet och det är anledningen till de höga kostnaderna. Det är lätt att etablera sig på marknaden och det är stor omsättning på vårdhemmen men då socialtjänsten kräver ett så stort antal kompetenser för sin verksamhet blir antalet vårdhem få.

Det är för lätt att etablera sig på marknaden som vårdare för socialt utsatta. Det är lätt för lycksökare att etablera sig. Socialförvaltningen förkommer idag på den privata marknaden genom verksamhet för utskänkning av alkoholtillstånd, familjerådgivningen, budget- och skuldsanering samt råd och stöd.

Förvaltningens BU (behandlingsutskott) beslutar om vård och vad vården får kosta samt vilka mål som skall uppfyllas med anledningen av vården. Vid val av institution för placering väljs alltid det billigaste av två likvärdiga hem. När det gäller vård av missbrukare och alkoholister väljs alltid det billigaste alternativet men vid placering av barn och unga och kemiska missbrukare får alltid kvalitén avgöra. Socialförvaltningen har i ett av sina prioriterade mål att satsa på barn- och ungdomar. Måttet på kvalité i dessa sammanhang är kompetensen hos personalen på institutionen, den adekvata kunskapen som krävs för specifika fall skall finnas.

Skövde kommun har som ett led i att konkurrensutsätta vård valt att privatisera en verksamhet inom omvårdnadsförvaltningen för att pris och kvalitetsjämföra verksamheten i egen regi. Vid denna upphandling beslutade politikerna att verksamheten i egen regi inte fick vara med och konkurrera.

Kommunen som kund

Staten betalade all vård på 70-talet. När sedan socialtjänsten själva fick köpa vård externt köpte man vård där man tyckte att det verkade bra utan hänsyn till kostnad. När sedan EU-gjorde sitt inträde blev inköpen organiserade i en inköpsavdelning genom offentlig upphandling. Chefer och politiker fick ingen utbildning när inköp av vård ”släpades ut på marknaden”. Ansvar i inled-

ningsskedet när upphandling skulle skötas externt fanns hos politikerna, de var oförberedda och få saknade kunskap.

Socialförvaltningens ställning på marknaden kan betraktas som svag då det visserligen finns ett stort utbud av HVB - hem men alla är mycket specialiserade, därför är urvalet litet för specialistvård. Det finns ett stort utbud med olika typer av vårdinsatser, vilket gör att utbudet inte blir så stort som vore önskvärt då det är många kommuner som slåss om platserna. HVB - hemmen uppvisar stora vinster i boksluten. Den vård som köps in är svår att bedöma, som bra eller dålig då kvalitetsmätningen är bristfällning med anledning av att forskningen är liten eller saknas inom området. Den bedömning som görs vid val av hem är kompetensen hos personalen, om de har den adekvata utbildning som krävs. Det är politikerna som beslutar om vilken vård som skall köpas in efter förslag från tjänstemännen. Socialförvaltningens roll kan även betraktas som svår då priset inte kan ifrågasättas. Sven-Erik anser att priserna är på tok för höga. Det enda som socialförvaltningen i Skövde kommun köper in externt är vård.

Sven-Erik erinrar sig ett tillfälle när han känt att han som kund haft makt. Det var när kommunförbundet i Skaraborg skulle upplösas och institutionsvården blev privatiserad med Gryning Vård AB. Kommunerna i Skaraborg fick frågan om de ville vara med och stötta Gryning Vård AB med att placera på deras institutioner. Skövde som är största kommunen svarade nej och detta medförde stora problem för Grynings Vård AB:s verksamhet.

Priset på de olika hemmen kan skilja mycket, oftast finns kopplingen till personalens utbildning och personaltäthet. Personal med specialkompetens och verksamhet som är personaltät ger ofta ett högt pris. Socialförvaltningen i Skövde kommun köpte år 2006 institutionsvård för 13 678 tkr och familjehemsvård för 9 312 tkr.

De höga priserna på vården har ifrågasatts men det har inte givet något resultat. Även om prisfrågan inte går att diskutera anser sig socialförvaltningen ha en bra relation till sina leverantörer. Upphandling i konkurrens där priset inte är avgörande förekommer inte hos socialförvaltningen i Skövde kommun. Socialförvaltningen anser sig ha ett bra stöd av Skövde kommuns upphandlingsfunktion vid inköp av vård, men de är nog bättre på att köpa in ”hårda varor” avslutar socialchefen.

När socialförvaltningen köper in vård görs bedömningen av kvaliteten av socialtjänsten då upphandlingsfunktionen inte anser sig ha kunskap inom detta område. Socialförvaltningen får även avgöra vilka vårdhem som det skall skrivas avtal med i upphandlingsförfarandet då endast de kan bedöma vad som krävs för deras klienter. Priset brukar inte vara avgörande vid inköp av vård, fokus läggs istället på kompetensen hos personalen vid vårdhemmen. Hans anser att Skövde kommun har en svag ställning som kund i upphandling av vård då behovet av HVB-hem är större än vad som finns att tillgå på marknaden. Avtalet upprättas som ett fastprisavtal.

Offentlig upphandling

Hans Dalén beskriver upphandlingsförfarandet vad gäller HVB-hem:

Behovet uppmärksammas och socialförvaltningen meddelar att verksamheten vill köpa in vård eller om avtal redan finns uppmärksammas detta av upphandlingsfunktionen och socialförvaltningen får en påminnelse. Inköpsfunktionen sammanställer sedan en behovsplan i samarbete med socialförvaltningen. Vilka volymer som krävs, omfattning av tid och vård dygn, oftast tittar man på historiska siffror.

Med anledning av att det finns ett stort utbud av olika typer av vård krävs ett stort antal hem för att tillfredsställa dessa behov. Vårdhemmen bör ligga i lagom avstånd till Skövde för att spara på resekostnader. Skövde kommuns upphandling har bestämt att avståndet inte får vara större än 30 mil från Skövde. Denna typ av tjänst är svår att mäta, därför sker bedömningen av kvalitén på vården av personalen på socialförvaltningen.

Ett behovsbeslut fattas av upphandlingsfunktionen. Vilka behov som måste tillfredställas för att socialförvaltningen skall få sina önskemål tillfredsställda. Annonsering sker i Sverige då detta gäller för upphandling av vård. Upphandling av vård sker i en öppen upphandling vilket gäller för upphandling där en kostnad överskrider 1,8 miljoner kronor. De aktörer som varit med i upphandlingen vid förra tillfället får ett mail om att det är upphandling på gång. Upphandlingen är en förenklad upphandling. Slutligen görs en anbudsprövning vilket innebär en kvalificering av anbudsgivaren samt en utvärdering av anbudet.

Vi förra upphandlingen anmälde 40 HVB-hem sitt intresse och av dessa blev 30 vårdhem utvalda. Då denna verksamhet är svår att bedöma kvalitetsmässigt får socialförvaltningen göra

bedömningen av vilka hem som ”passar bäst” till klienternas vårdbehov. Därför sker urvalet till största delen av socialförvaltningen och priset blir sällan en viktig faktor i denna bedömning. En kontroll görs om HVB-hemmet har några anmärkningar från länsstyrelsen.

Hans tror att anledningen till de höga kostnaderna för HVB-hemmen är att det är för få aktörer på marknaden med adekvat utbildning. Det är även en stor omsättning av hemmen på marknaden. Den bedömning av företagen som görs av upphandlingsfunktionen handlar om företagets soliditet och om det finns betalningsanmärkningar, detta enligt LOU.

Upphandlingsfunktionen upprättar ett beslut och tecknar ett ramavtal som gäller vid upphandling av vård. Det betyder att socialförvaltningen inte förbinder sig att handla vård men om vård skall köpas in skall det beställas av de utvalda leverantörerna. Avtalet gäller som fast pris i ett år och vanligen med en indexupphöjning årligen, detta finns reglerat i avtalet. Upphandlingen av HVB-vård gäller under 3 år med möjlighet till förlängning med 2 år, 6 månader innan utgången av avtalet. Anledningen till att upphandlingsfunktionen använder ett 3 års avtal är för kontinuiteten. Hans anser inte att en tätare upphandling skulle göra någon skillnad för pris och kvalitet.

Avtal upprättas mellan Skövde kommun och behandlingshemmen. Beställning och inköp av vård sköts av politikerna genom utredningar från tjänstemännen.

Socialförvaltningens politiker beställer den vård som erfordras utifrån de priser som finns angivna i avtalet. Avtalen gäller i 3 år med möjlighet till förlängning med ytterligare 2 år.

4.1.4 Riktlinjer för offentlig upphandling i Skövde kommun

Enligt beslut 1992-11-02 gäller att upphandlingschefen i Skövde kommun delegeras rätten att fatta inköpsbeslut, gällande varor och tjänster, där anskaffningsbeslut fattas av styrelse, nämnd eller tjänsteman, som delegerats denna rätt. Han äger även rätt att teckna leveransavtal för viss tid eller viss mängd, från vilket senare anskaffningsberättigad tjänsteman kan göra avrop. För att utnyttja kommunens sammanlagda inköpsvolym och därigenom få förmånliga priser och villkor, skall kommunens inköp samordnas av upphandlingsfunktionen. En betydande del av inköpen sker genom avrop från leveransavtal, som upphandlingsfunktionen tecknat med olika leverantörer, i

vilka kommunen förbundit sig att under avtalstiden, köpa viss kvantitet eller hela sitt behov av avtalade varor eller tjänster.

För att upphandlingsfunktionen skall kunna träffa förmånliga leveransavtal är det viktigt att avtalen följs av kommunens förvaltningar. Upphandlingsfunktionen ansvarar för att berörda förvaltningar informeras om träffade avtal. Där det kan medföra fördelar för kommunen bör samordning vid upphandlingen ske med stat, landsting och andra kommuner. (Riktlinjer för upphandlingen i Skövde kommun, 2003).

4.1.4 Kostnader och kvalitetsmätning externa placeringar

Under denna rubrik sker en beskrivning av kostnadsökningen utifrån SCB – statistik, intern statistik från socialförvaltningen i Skövde kommun samt en beskrivning av verksamheten hos en av våra leverantörer, Gryning Vård AB.

Enligt statistik från SCB kan det noteras att kostnaderna för institutionsplaceringar har ökat för alla kommuner under de senaste åren. Det kan konstateras för Skövdes del att det inte är antalet placeringar som ökat utan kostnader per placeringar. Statistik från SCB med jämförelser mellan kommuner av Skövde storlek visar att kostnader för IFO är stor i alla kommuner, Skövde kommun visar dock en låg kostnad i förhållande till andra kommuner (SCB, jämförelsetal 2004, 2007).

Statistiken från Skövde kommuns individ- och familjeomsorg visar på nästan en fördubbling av kostnader för institutionsvård räknat under en fyraårsperiod (Ekonomisk verksamhetsstatistik för Skövde kommuns socialförvaltning 2002-2007).

Bokslut kostnader för barn- och ungdomar	2002	7 994 186 kr
Bokslut kostnader för vuxna	2002	3 346 750 kr
Summa kostnader	2002	11 340 936kr
Bokslut kostnader för barn- och ungdomar	2006	12 248 900 kr
Bokslut kostnader för vuxna	2006	7 644 017 kr
Summa kostnader	2006	19 892 917 kr

Gryning Vård AB är landets största företag inom Hem för Vård eller Boende och har ett 30-tal verksamheter över hela Västra Götalands Län. Deras uppgift är att ge människor nya möjligheter i livet vilket ger vinster för både individen och samhället. De erbjuder ett brett, varierat och kundanpassat vårdutbud för barn, ungdomar och familjer i kris, vuxna missbrukare samt för ungdomar utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.

Gryning Vård AB arbetar med moderna behandlingsmetoder som skall ha stöd i forskningen. Personalen är välutbildad och får kontinuerlig handledning och vidareutbildning. Regelbundna kvalitetsmätningar görs genom intervjuer av de kommuner som anlitat företaget. En bedömning av ett familjecenter beskrivs ”Då det är en stor efterfrågan på placeringar i detta familjecenter är det troligen så att socialtjänsten är mycket nöjda med denna behandling” (Gryning Vård AB, verksamhetsberättelse 2005). Kvalitetsmätning utifrån klientens synvinkel finns inte.

Kostnader ligger mellan 2 000 – 4 000 kronor/per dygn. I det dyraste hemmet görs följande bedömning av kvalitén, ”i genomförda enkäter får verksamheten överlag goda omdömen” (Gryning Vård AB, verksamhetsberättelse 2005).

4.1.8 Ungdomsboendet Orion

Orion är socialförvaltningen i Skövde kommuns satsning på vård i egen regi i syfte att minska höga kostnader för institutionsvård. Denna verksamhet har funnits under tre år och visar på mycket lägre kostnader än inköp av vård från våra externa leverantörer. Orion används främst för att förkorta vårdtiden på institution och till de ungdomar som inte har för svår problematik.

Ungdomsboendet beskrivs på följande sätt av socialförvaltningen:

- Orion är socialförvaltningen i Skövde kommuns insats i egen regi för ungdomar.
- Boendet ses som ett alternativ till placering på institution.
- Boendet är en hjälpform som innefattar eget boende med tydligt vuxenstöd.
- Ungdomsboende erbjuds ungdomar i åldern 16-20 år i vars hemmiljö det finns social problematik som försvårar eller omöjliggör fortsatt boende i det egna hemmet.

De ungdomar som erbjuds boende måste ha en fungerande daglig sysselsättning i form av skolgång, praktik eller liknande. Boendet är frivilligt och beviljas som ett bistånd enligt socialtjänstlagen efter ansökan till ungdomsavdelningen. För ungdomar under 18 år måste förälder/vårdnadshavaren samtycka till insatsen och de bestämmelser som gäller för boendet.

Ungdomsboendet består av två lägenheter i samma trappuppgång på vardera sex rum och kök. I varje lägenhet finns fyra rum för uthyrning. Som boende disponerar man sitt eget rum samt delar kök, vardagsrum, toaletter med övriga boende.

5. Analys

5.1 Historik

På 1980-talet utvecklade Sverige sin välfärd. De stora förändringar som skedde i Sveriges kommuner kan förutom den politiska styrningen även vara en följd av efterkrigstiden. Att Sveriges välfärd utvecklades på 1980-talet kan möjligen förklaras av det socialdemokratiska partiet (Roman 1966). I empirin beskriver respondent utvecklingen av välfärdstaten och menar att Sverige som inte drabbades så hårt av kriget som övriga länder i Europa kunde besparas kostsamma återuppbyggnader. Välfärdsstaten kunde därför utvecklas och byggas ut med gott om pengar och ett socialistiskt tänkande vilket gynnade hela befolkningen.

Socialtjänsten i Skövde har sedan 1980-talet alltid haft pengar i fokus när de bedrivit verksamhet trots att uppdraget innefattat samhällets ”mjuka delar” menar respondent ett. I teorin menar Rombach att ekonomin har varit ett av statens viktigaste styrmedel. På 1960- och 1970-talet ville staten förmå kommunerna att bygga ut verksamhet och detta gjordes genom riktade statsbidrag (Roman 1996). I empirin beskrivs hur socialtjänsten uppfattade det som de fick ”för mycket pengar” när välfärdstaten skulle ”byggas ut”. Verksamheten skulle byggas ut och skapas för medborgarna. Medborgarna omyndigförklarades genom att kommunens socialtjänst övertog ansvar som tidigare sköttes inom familjen. Detta att medborgare omyndigförklarades beskrivs också i teorin av Osborne, Gaebler vi är idag vana vid att de professionella löser våra problem inte familjen och andra i vår närhet, ibland skapar vi verksamhet för att skaffa klienter snarare än att engagera medborgarna (Osborne, Gaebler, 1994). Sociala problem kan oftast skötas på ett bra sätt inom familjen.

Den offentliga sektorn utvecklades och blev så småningom för stor och då tvingades staten till att minska statsbidraget. Problemet för kommunerna blev nu att det fattades pengar, det blev en stor omställning för politiker och tjänstemän i kommunerna.

5.2 Privatisering

I teorin påvisar Rombach att när den ”ofantliga” sektorn skulle minskas blev privatiseringstänkandet intressant i Sveriges kommuner. Privatiseringen var ett sätt att åstadkomma konkurrens i den offentliga sektorn och på detta sätt få ner kostnaderna (Rombach, 1997). I empirin kan vi utläsa att det blev stora problem i kommunerna när man skulle gå från att ha haft ”obegränsat” med resurser för sin verksamhet och nu tänka i effektivitet och sparande.

Den personal som var anställd i kommunerna under denna tid var utbildade i att bygga ut välfärden. Ekonomer hade inget större utrymme i kommunerna under denna tid, de arbetade i privata näringslivet där syftet var att tjäna pengar. En budget fanns men uppföljning ansågs inte nödvändig då syftet inte var att hålla budget

I empirin kan vi läsa att privatiseringen för socialtjänstens var bra då hotet från externa aktörer ifrågasatte om den verksamhet som individ- och familjeomsorgen bedrev utfördes på ett effektivt och billigt sätt. De delar som privatiserades var vård på institution och i familjehem samt familjerätt. Verksamhet som kan privatiseras ytterligare är förebyggande arbete samt yttre verksamhet. Det enklaste sättet att privatisera är att låta marknaden ta över, den offentliga sektorn kan inte byggas som ett privat företag då många skillnader finns (Osborne, Gaebler, 1994). Rombach menar att en av den största skillnaden mellan privat och kommunal verksamhet är myndighetsutövningen. Myndighetsutövning i den offentliga sektorn ansågs innebära problem i den nya privatiserade organisationen (Rombach, 1997). Respondent ett bekräftar att det är ett problem, att privatisera, då myndighetsutövningen är att anse som en sista livlina för människor är det svårt att bortse från den och det gör att det är svårt att driva verksamhet som är grundad på myndighetsutövning i privat regi. Respondenten menar också att privatiseringen innebär att organisationerna blir mer decentraliserade, och de byråkratiska organisationerna i kommunerna fick bytas ut vilket missgynnar utövandet av myndighetsutövning. Nilsson, Bergman, Pyddoke menar att vissa tjänster inom offentlig verksamhet inte bör upphandlas, dessa benämns kärnverksamhet. Respondent ett belyser också detta med att vård i privat regi inte behöver ta hänsyn till myndighetsutövningen och då finns det risk att detta yttersta skyddsnet för samhällets mest utsatta försvinner.

Socialtjänstens kunder, klienternas roll förändras inte nämnvärt om verksamheten bedrivs i kommunal eller privat regi. Klientens roll i en privatiserad organisation ger kanske inte större skillnad. Klienter blir kunder och erbjuds valmöjligheter menar (Osborne, Gaebler, 1994). I detta avseende skiljer sig empirin från teorin då respondent ett menar att klienter som vårdas på verksamhet i egen regi får en bättre kontroll, kravet på myndighetsutövning tillgodoses och kostnaden blir lägre. Kravet på myndighetsutövning finns inte på privata institutioner vilket medför att kontrollen blir mindre. Troligen kan bättre vård erbjudas då högre kompetens och större personaltäthet finns i den privata verksamheten i jämförelse av den i egen regi. Den större personaltätheten och den högre kompetensen ger högre kostnad.

Utkontrakterad verksamhet i offentlig sektor handlar alltid om specialisering (Almqvist, 2006). Vårdhemmen kan ses som en specialistvård för vårdkrävande klienter. Socialförvaltningens klienter blir mer och mer vårdkrävande och de som inte kan vårdas i hemmet eller på de interna vårdhemmen kräver specialistkompetens och därför placeras de externt. Vissa klienter har utvecklat en komplicerad problematik där flera medicinska diagnoser finns.

I privat verksamhet genomförs mätning av kvalitet för bedömning av produkter och vid prestationer. Den vinst som kommunerna gör genom att mäta verksamhet är att man lättare skiljer framgång från misslyckande (Osborne, Gaebler, 1994) Det arbete som mäts blir också gjort. Det kan vara svårt för kommunmedborgarna att se om det finns en bra individ- och familjeomsorg i den kommun där de bor. Ett bra mått är om de är ”osynliga”, förekommer inte negativt i massmedia. Om offentlig verksamhet visar på resultat är det lättare att få allmänhetens stöd (Osborne, Gaebler, 1994). I intervjun med respondent 1 framkommer att det är svårt att visa resultat på verksamhet vad gäller kommunens ”mjuka delar”, men kommunmedborgarna får insyn i verksamheten genom sina politiker, socialtjänsten är en starkt kontrollerad verksamhet. I empirin framkommer också att de beslut som fattas inom socialtjänsten kan överklagas och länsstyrelsen har kontinuerlig kontroll på vad som sker i verksamheterna. Socialförvaltningen i Skövde visar på en verksamhet med få påpekanden vilket kan ses som att verksamhet sköts på ett bra sätt. Individ- och familjeomsorgen är en verksamhet som måste få kosta även om målet är att avskaffa sig själv, solidaritetsfråga.

I empirin kan konstateras att det har visat sig svårt att mäta offentlig verksamhet, speciellt vad gäller de ”mjuka delarna”. Inom socialt arbete saknas eller finns liten forskning. Om socialtjänsten lyckats med en placering av barn visar det sig inte förrän barnet nått vuxen ålder. I teorin beskriver Hasselfeld svårigheterna med att mäta vård och dess effekter då kärnaktiviteten består av möten mellan människor, organisationernas mål är ofta vaga, mångtydiga och motstridiga. Verksamhetens råmateriel består av människor och den är omvärldsberoende främst genom att den är beroende av anslag. Respondent ett beskriver även detta fenomen i mötet mellan människor då han anser att en typ av kvalitetsmätning som kan göras är i mötet mellan människor. Socialsekreterare som får klienter att öppna sig och därmed utvecklas och våga förändra sitt liv är ett mått på bra arbete. Kvaliteten i dessa möten har avgörande betydelse för organisationernas framgång eller misslyckanden (Hasselfeld, 1983).

I teorin beskrivs fördelar med samarbete i syfte att effektivisera. I ett samarbete mellan det privata och offentliga ser offentlig verksamhet förutom effektivitet och kostnadsbesparingar även kunskap inom servicenäringen som den privata sektorn besitter som en anledning till samarbete (Mörth,Sahlin-Andersson, 2006). Respondent ett ser dock ett problem i samarbete då organisationerna arbetar med en ”slimmad” ekonomi, i dessa situationer kan samverkan bli destruktiv. Samarbete mellan externa och interna organisationer kan dock för socialförvaltningens del ge vinst och vara positivt i organisationer där det finns tillräckligt med pengar eller det finns ”luft” i systemet menar respondenten.

5.3 Konkurrensutsättning

Konkurrensen är här föra att stanna, det gäller att konkurrera eller dö i den offentliga förvaltningen likt den privata. Den offentliga verksamheten kan lära sig att konkurrera för att förhindra stagnation och för att förhindra att den krymper till at tjäna endast de som inte har råd med ett alternativ (Osbourne,Gaeler, 1994). I empirin kan utläsas att all verksamheten inom socialtjänsten är lämplig att konkurrensutsätta bortsett från myndighetsutövningen. Förebyggande arbete är bra att konkurrensutsätta med syftet att genomlysa verksamheten för att se om den sköts på ett effektivt sätt. En verksamhet som utsätts för konkurrens kan leda till att kostnaderna blir billigare, att hota med konkurrensutsättning kan skapa effektivitet (Almqvist, 2006). Det är bra

för all verksamhet att den konkurrensutsätts då sker en eftertanke i hur arbetet utförs menar respondent ett. Konkurrensutsättning genom upphandling i konkurrens minskar producenternas makt, till fördel för dem som befinner sig på inköp sidan. Detta ökar marknadseffektiviteten eftersom en effektiv marknad enligt teorin är en situation där utbud och efterfrågan väger någorlunda lika (Almqvist 2006). Enligt respondent 2 finns det många hem för vård och boende på den externa marknaden, problemet är dock att det krävs mycket olika kompetenser, anpassat till varje individ. Detta gör att det blir få hem att välja på och det är många kommuner som vill ha platserna. Därför fungerar inte Almqvists teori om konkurrensutsättning fullt ut kan utläsas i empirin.

Kritikerna mot konkurrensutsättning av offentlig verksamhet menar att vissa delar som behandlar myndighetsutövning är svåra att konkurrensutsätta. En av dessa delar är socialtjänsten där lagar och förordningar måste beaktas. Socialtjänsten med sin myndighetsutövning är exempel på sådan verksamhet (Osborne, Gaebler, 1994). Ett sätt att konkurrensutsätta inom socialtjänsten är dock att effektivisera socialbidragsutbetalningarna, studier har visat att den bästa ekonomiska utdelningen får man genom att satsa på de ”svåra” de som gått mycket länge på socialbidrag. En investering görs för att få människor att komma ur ett socialbidragsberoende om man lyckas att få ut människor ur detta beroende finns mycket pengar att tjäna (Osborne, Gaebler, 1994). Respondent ett beskriver hur många kommuner i Sverige arbetat utifrån en modell att reducera socialbidragskostnaderna för socialförvaltningarna i Sverige. Skövde kommuns individ- och familjeomsorg startade denna process i början på 1990-talet och reducerade därmed sina kostnader för socialbidrag kraftigt. Modellen gick ut på att det anställdes fler personal så att det kunde ske bättre kontroll och uppföljning av varje klient.

I empirin konstateras att organisationer som har myndighetsutövning i sin verksamhet där lagar och förordningar kräver ordning ges det vinster med att ha en byråkratisk organisation. I teorin menar Osborne, Gaebler att byråkratiska organisationer dock kan fungera bra inom vissa områden om omgivningen är stabil, uppgiften relativt enkel och att kunderna efterfrågar samma tjänster och om kvaliteten på tjänsten inte är avgörande.

För att konkurrensen inte skall avstanna krävs att nya aktörer hela tiden beredes plats och provas (Rombach, 1997). Respondent ett beskriver tiden när kommunen blev kund på marknaden, när kommunerna blev kund på marknaden gjordes ingen upphandling av vården, politikerna och tjänstemännen tog de vårdhem som ”verkade bäst”. Detta förfarande är inte att upphandla i konkurrens och det kan betyda att när kommunen introducerade i den offentliga upphandlingen hade redan vårdhemmen etablerat sig starka på marknaden. Kommunerna kanske hade problem att få lägre pris då de flesta hem nu var etablerade.

Konkurrens tros skapa mångfald men fritt konkurrerande enheter blir över tid normalt alltmer lika varandra (Rombach, 1997). Respondent två menar att vårdhemmen för socialtjänstens individ- och familjeomsorg är många och det etableras nya kontinuerligt. Trots detta har vårdhemmen blivit unika då alla har olika kompetenser och socialtjänsten kräver ett stort antal kompetenser för vård av klienterna. Efterfrågan av vårdhem är större än utbudet då socialtjänsten kräver ett stort antal hem och kompetenser för vård av sina klienter. Respondent ett säger att de mest vårdkrävande klienterna inte tros kunna vårdas på annat sätt än på institution. Med anledning av detta ges kommunerna sällan något val till alternativ vård.

All verksamhet som upphandlas inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg upphandlas bara i syfte att spara kostnader. I teorin beskrivs att i vissa fall kan kommunerna upphandla i konkurrens även om detta inte kan förväntas medföra konstansbesparingar (Nilsson, Bergman, Pyddoke, 2006). Detta stämmer då inte överens med socialtjänstens individ- och familjeomsorg.

För att undersöka om konkurrens råder vid extern upphandling av vård för kommunens individ- och familjeomsorg kan Porters modell av fem konkurrenskrafter användas som analysinstrument. Genom Porters fem konkurrenskrafter kan ett utifrån in perspektiv på affärsmässigt strategi belysas (Porter, 2007). Det är **lätt för nya aktörer att etablera sig på marknaden** för försäljning av vård menar respondent två då verksamheten är svår att mäta finns det andra parametrar som styr varför kommunerna köper in vård. Om vårdhemmet har den adekvata utbildning som krävs för en speciell klient upphandlas vården oftast där. I empirin beskrivs hur beslut om vårdform fattas, socialsekreteraren gör en utredning om vilken vård som passar bäst för klienten. Utredningen presenteras för politikerna i ett speciellt utskott där dessa frågor behandlas.

Politikerna beslutar om vilket hem som skall användas för den speciella klienten. Oftast är det kompetensen på personalen på boendet som är avgörande för placeringen. Om det finns flera hem med samma kompetens väljs det billigaste. Då Skövde kommuns individ- och familjeomsorg har barn- och ungdomar som en prioriterad satsning väljs endast efter kvalitet i denna målgrupp. När valet gäller vuxna väljs oftast det billigaste alternativet. Respondent två menar att det är lätt att etablera sig på marknaden för vårdhemmen, då de är en underetablerade är det lätt att få kunder, genom att skapa sig en egen profil med att erbjuda speciella vårdkompetenser. Respondent ett säger att Sveriges kommuner är i stort behov av att vårda ungdomar och vuxna på institution då klienterna numera anses mer vårdkrävande och därför i många fall måste välja vårdformen placering på institution.

Det är därför i nuläget svårt att hitta ersättningsvård för vårdhemmen då vård på hemmaplan inte kan ha samma personaltäthet och därmed samma kontroll och kvalitet på vården. Kommunerna tvingas ofta välja dyr institutionsvård för vård i egen regi då klienter idag anses mer vårdkrävande. För att kunna vårda vissa klienter krävs specialkompetens och då tvingas kommunen välja ett vårdhem med denna kompetens och tvingas därmed betala den dyra kostnaden, detta enligt respondent ett.

Köparens ställning på marknaden är svag kan utläsas i empirin då det saknas vårdhem. Kommunen har oftast inget val utan får placera i de hem som finns. Leverantörens ställning är stark då antalet hem är få samt att den vård som erbjuds kan vara svår att tillgodose på annat sätt då det i många fall krävs specialkompetens för vård av vårdkrävande klienter.

Konkurrens mellan hemmen torde vara ganska liten då hemmen ofta har egna nischer med att erbjuda speciella vårdinsatser, vilket kan vara olika för olika hem. Bedömningen av vårdhemmens kvalitet bedöms av socialtjänsten då ingen opartisk bedömning kan ske på denna verksamhet. Mätning kvalitet i förhållande till pris förkommer inte enligt respondent två.

5.4 Kommunen som kund

Kommunens tjänstemän hamnade i en ny roll som kund på marknaden när privatiseringen gjorde sitt inträde enligt respondent ett. För socialtjänstens del innebar det att köpa vård för klienter via

placering på institution. Denna nya roll för kommunens tjänstemän var ovan och svår, då tjänstemännen ofta saknade utbildning och kunskap om köp på öppna marknaden. Detta beskrivs också i teorin att beställarrollen var en svår uppgift för kommunens tjänstemän, det ansågs särskilt svårt i de icke tekniska områdena (Rombach, 1997). Rombach beskriver även att somliga ansåg att problemet låg hos politikerna, de hade ännu inte hittat sin roll de la sig i och petade i detaljer (Rombach, 1997). Respondent ett beskriver också att politikerna som var de beslutande sakande ofta utbildning och var oförberedda. När sedan EU gjorde sitt inträde blev inköpen organiserade via en kommunal inköpsfunktion och inköpen upphandlades enligt lagen om offentlig upphandling.

Enligt empirin köpte socialtjänsten vård externt där man tyckte att det verkade bra utan hänsyn till kostnaden. Detta stämmer inte överens med teorins bild av den perfekta kunden som är välinformerad, viljestrakt kalkylerande lättroblig nyttomaximerare (Rombach, 1997). Respondent ett menar att ovanan att vara kund externt gjorde att många tjänstemän upplevde att verkligheten ofta blev en annan än den välinformerande och viljestarka kunden, de var dåligt informerade och i ogillandet av valsituationer fick vanan styra. Socialtjänsten köpte i ett inledningsskede vård där det verkade bra utan hänsyn till pris, detta kan visa på att de privata värdinstitutionerna kunde ange höga priser för sin verksamhet. Det pris som kommunerna i dag anser vara högt och inte ifrågasättas kanske har sitt ursprung i den inledande fasen av upphandling på marknaden. Det beskrivs i teorin att kommunerna i ett inledningsskede av inköp externt inte var förberedda på att förhandla, därför kan marknaden ha tagit över och givits möjlighet till att arbeta efter en hög prissättning. Om kommunens upphandling varit mer kravspecificerad kunde kanske en lägre prissättning av tjänsterna ha uppnåtts (Rombach, 1997).

På sikt växer stabila relationer mellan köpare och säljare fram och marknaden framstår nu som ett stabilt nätverk. Dessa stabila nätverk uppstår oftast då marknadsöversikter är kostsamma och att man vant sig vid en speciallösning. Bindningen kan också ha känslomässiga grunder. Socialförvaltningen anser sig ha en bra relation med sina leverantörer. Kommunala kunder kan i vissa lägen växa samman med sina leverantörer (Rombach, 1997). Enligt respondent ett upplever socialtjänsten att det finns stort utbud av vård och boende på den externa marknaden men det upplevs ändå som få då utbildningen på personalen är av avgörande betydelse för placeringen.

Det är svårt att mäta effekterna av vården som avser individ- och familjeomsorgens klienter. Det är därför svårt att bedöma om den externa vård som köps in har rätt pris i förhållande till värdet av produkten. Kvaliteten i kommunal verksamhet mäts ofta i kostnader, det vill säga dyr verksamhet är bra verksamhet (Rombach, 1997). I det utbud av vårdhem som finns tillgängliga för kommunerna marknadsförs specialkompetenser och personaltäthet som bra vård. Denna vård med denna personaluppsättning blir också oftast dyrbar. Vid köp av vård är det ofta erfarenhet som styr valet av vårdplats då det är svårt att mäta kvaliteten på vården i förhållande till priset (Nilsson, Bergman, Pyddoke, 2006). Respondent två menar att upphandling av vård sker ofta likt tidigare års inköp. Socialförvaltningen avgör vilka vårdhem som skall köpas in efter deras erfarenheter vad som är bra vård. Upphandlingsenhetens uppgift består endast i bedömning av företaget utifrån betalningsanmärkningar och nyckeltal som exempelvis soliditet.

Det är brist på vårdhem för barn- och ungdomar på marknaden, enligt respondent två. Det som krävs för att en marknad skall fungera på ett bra sätt är att det måste finnas en tillräcklig tillgång till varor och tjänster (Osborn, Gaebler, 1994). Då det råder brist är det lätt för leverantören att höja priset på produkten/tjänsten, detta i samband med att erbjuda specialkompetens gör att leverantören blir ytterligare unik och har lättare för att ta betalt för sin tjänst.

I empirin kan jag konstateras att kommunen möjligen inte haft tillräcklig kunskap om marknaden i ett inledningsskede av upphandling av vård för kommunens individ- och familjeomsorg. De personer som sköter upphandling är oftast socialsekreterare med lite kunskaper om ekonomi och marknadsföring. Inköp sker oftast genom anbud och denna upphandling kräver stora kunskaper om det privata näringslivet (Osborne, Gaebler, 1994). När den offentliga upphandlingen genomfördes styrdes verksamheten upp på ett bättre sätt men inköp av vård i individ- och familjeomsorgen sker ännu idag inte efter marknadsmässiga former då kvalitet är svår att mäta för denna verksamhet. Respondent två anser att inköpsfunktionen inte kan bedöma vilka vårdhem som skall köpas in utan detta får avgöras av socialförvaltningen. Även angående antalet som skall köpas avgörs av socialförvaltningen, verksamheten anser sig behöva ett stort antal kompetenser till socialförvaltningens individ- och familjeomsorg.

Kostnader är svåra att bedöma på vårdhemmen för kommunens individ- och familjeomsorg menar respondent ett då de oftast baseras på personalkostnader och det är just personaltäthet och specialkompetens som likställs med hög kvalitet i dessa vårdhem. Om den vård som köps in är bra eller inte, visar sig oftast inte förrän vårdtagaren uppnått vuxen ålder om det är ett barn eller ungdom men kanske inte ens då, eftersom det är svårt att bedöma resultatet av om en annan vårdform valts. Upphandling skall ske i konkurrens, konkurrensen skall baseras på fakta om kostnaden, fakta om kvalitet på utförandet och kontraktet skall kontrolleras och följas upp noga, detta är dock svårt att genomföra då kvalitet av många tjänster är svåra att mäta. (Nilsson, Bergman, Pyddoke, 2006). Uppföljningar görs kontinuerligt av vården för den enskilde för att bedöma om klienten skall stanna kvar på institutionen. Grundprincipen är att en väl genomförd upphandling skall ge samma verksamhet till lägre kostnad om uppdraget utförs av privat verksamhet istället för av den kommunala verksamheten (Nilsson, Bergman, Pyddoke, 2006). Socialförvaltningen bedriver vård på hemmaplan till en mycket lägre kostnad än institutionerna erbjuder. Denna vård på hemmaplan kan dock inte ta emot de ungdomar och vuxna som har stor problematik och kräver större personaltäthet än den kommunen idag kan erbjuda. enligt respondent ett. Den vård på hemmaplan som idag erbjuds används som komplement till institutionsvården på så sätt att vårdtiden på institution kan minskas och kompletteras med vård i egen regi när klienten mår bättre.

Korta avtalstider är självklart att föredra då det ger ett konstant konkurrenstryck, beställaren kan snabbt tillgodogöra sig de effektiviseringar som sker (Nilsson, Bergman, Pyddoke, 2006). Korta avtalstider är att föredra då priset är som lägst när upphandlingen är slutförd, sedan förekommer höjningar är priset anser respondent två. Nackdelen är den administration som upphandlingen medför, den är både tidskrävande och komplicerad. När det gäller inköp av institutionsvård torde inte avtalstidens längd innebära några fördelar vad gäller lägre pris då detta inte är avgörande för vilka vårdhem som köps in vid upphandlingen.

6. Slutsatser

Historiskt kan socialtjänsten individ- och familjeomsorg ha påverkats för att ha hamnat i den situation som de befinner sig idag då händelseförloppet från att ha haft gott om pengar till att spara var under kort tid. Den personal som anställdes under tillväxt tiden i kommunerna var utbildade i att utveckla och bygga ut verksamhet, när sedan verksamheten skulle stagnera var personalen oförberedd och det var svårt att rekrytera utbildad personal under denna tid.

Privatiseringen av socialtjänstens verksamhet kom att omfatta vård på institution, vård i familjehem och familjerätt. Valet av områden som skulle privatiseras kanske inte analyserats vidare och undersökningen av ekonomiska jämförelser med alternativ vård på hemmaplan kanske inte var aktuellt när vårdhemmen etablerade sig på marknaden. Verksamheten kan ha känt en press i att tvingas privatisera och därmed hittat institutionsvården som ett bra alternativ då det är svårt att finna bra alternativ att privatisera i en verksamhet där myndighetsutövningen tillämpas.

Socialt arbete är svårt att mäta och det finns liten eller ingen forskning inom området. Detta gör det problematiskt vid bedömning i upphandling av extern vård då det är svårt att veta vad man får för pengarna. Om insatsen av vården är bra eller dålig för klienten visar sig inte förrän individen uppnått vuxen ålder och det kan även vara svårt att säga om denna behandling varit den bästa av de vårdalternativ som erbjudits. Den mätning som görs sker oftast via intervjuer av kommunerna och aldrig med klienterna. Då ingen bedömning av kvalitet kan göras är det lätt att bedömning sker via andra kriterier som är svåra att sätta i relation till priset. Detta kan vara en av anledningarna till de höga kostnaderna.

Konkurrens är viktig i verksamhet i syfte att få låga kostnader och skapa effektivitet. Konkurrensens effekt på individ- och familjeomsorgen tycks inte ha skapat låga kostnader och effektivitet, möjligen att hotet om konkurrens haft viss effekt. Konkurrensen skall också minska leverantörernas makt men inom socialtjänstens verksamhet tycks inte detta haft effekt, för att skapa konkurrens skulle det krävas endast två leverantörer med samma inriktning. Leverantörerna av vård har genom att profilera sig med olika specialistkompetens ytterligare

försvårat konkurrenssituationen. Vårdhemmen ser sig som specialistvård för vårdkrävande klienter, då denna specialkompetens är svår att mäta effekten av kan den ifrågasättas.

Kommunen som köpare av extern vård är att betrakta som svag. Tillgången på vårdhem är liten då individ- och familjeomsorgen kräver många olika kompetenser för sin verksamhet. Varför kräver verksamheten dessa olika kompetenser och har dagens ungdomar en mycket svårare problematiskt situation än tidigare? Varför det har blivit svårare och varför det krävs så många olika kompetenser kanske kan ifrågasättas. Denna bild av klienten som mycket vårdkrävande och att det krävs specialistkompetens för dagens klienter gör att leverantörens ställning på marknaden ytterligare ökar och att antalet vårdhem minskar.

Upphandling av vård inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg är inte att betrakta som upphandling i konkurrens då bedömning av pris och kvalitet inte kan mätas. Bedömningen av vad som är bra och vad som måste finnas vad gäller kompetens avgörs av socialförvaltningen. Dock kan noteras att i de kommuner där upphandling sker finns en något lägre kostnad för institutionsvård än i kommuner där upphandling inte tillämpas. Detta kan tyda på att hot om upphandling och kanske vetskapen som att det förekommer någon form av kontroll kan skapa lägre kostnader.

7. Källförteckning

Skriftliga källor:

Ahrne G, Roman C, Franzén M (1996) *Det sociala landskapet*, Bokförlaget Korpen, Göteborg

Almqvist, R (2006) *New Public Management*

Andersson(1998) *Den uppenbara verkligheten*, , Lund: Studentlitteratur

Bell J (1995) *Introduktion till forskningsmetodik*, Lund: Studentlitteratur

Edvardsson Stiwne E (1997) *Förändringsprocesser i kommunala organisationer, En studie av organisering och meningsskapande i två förvaltningar*, Linköpings universitet, Linköping

Hasenfeldt Y, (1983), *Human service Organizatons*, Prentice-Hall USA

Holgersson L, (1997) *Socialpolitik och socialt arbete- historia och idéer*, Nordstedts Juridik

Jacobsen, D-I, (2005) *Vad hur och varför? Om metodval i företagsekonomi och andra vetenskapliga ämnen*, Lund: Studentlitteratur

Linder G (1989), *Handbok i offentlig upphandling, fjärde upplagan*, Bohusläningens Boktryckeri AB, Uddevalla

Merriam, Sharan (1994) *Fallstudie som forskningsmetod*, Lund: Studentlitteratur

Mörth U, Sahlin-Andersson, (2006), *Privat Offentlig Partnerskap, Styrning utan hierarkier och tvång*, 08 Tryck. Stockholm

Nilsson J-E, Bergman Mats, Pyddoke R (2005), *Den svåra beställarrollen. Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig verksamhet*, Elanders Infologistics Väst AB, Mölnlycke.

Osborne, D & Gaebler T (1994) *Sluta ro börja styra*, Scandbook AB, Falun.

Rombach B, (1997) *Den marknadslika kommunen- en effektstudie*, Nerenius & Sabtérus förlag, Göteborg

Watson, T. (2002) *Organising and Managing Work. Organisational, managerial and strategic behaviour in theory and practice*, Pearson Education Limited, England

Wetterberg G (1997) *Kommunerna*, SNS Förlag, Malmö

Muntlig källa:

Intervju socialchef Sven-Erik Söderlund

Intervju upphandlingschef Hans Dahlén

Övriga källor:

Ekonomisk- och verksamhetsstatistik för socialnämnden i Skövde kommun 2007

Regeringspropositionen 2002/03:53

Riksdagens revisorer 2001, 2002

Riktlinjer för upphandling i Skövde kommun.

Socialnämnden i Skövde kommuns verksamhetsplan 2007-2009

Tidningsartikel NLT 2007-04-27, ”Budgeten har totalhavererat”

Verksamhetsberättelse AB Gryning Vård AB 2005

Verksamhetsberättelse för socialnämnden i Skövde kommun 2006

Verksamhetsstatistik för socialnämnden i Skövde kommun 2002

www.12manage.com/methods_five_forces-sv.html, 2007-04-26