Lär sig kommunerna av konkurrenterna?

Hans Knutsson
Anna Thomasson

RAPPORT 28

Lär sig kommunerna av konkurrenterna?

Hans Knutsson
Anna Thomasson

RAPPORT 28

Denna rapport är den tjugoåttonde i det nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie.

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-87454-30-1

Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se

Förord

De fyra universitetsanknutna kommunforskningsinstituten i Stockholm, Göteborg, Lund och Linköping bedriver ett forskningsprogram för studier av kommunal resursanpassning och verksamhetsutveckling (Natkom 2). Två rapportserier har etablerats för publicering av genomförda studier och framkomna resultat. Föreliggande rapportserie innehåller tydliga teoretiska angreppssätt och tolkningar medan den andra, de så kallade Erfa-rapporterna, huvudsakligen innehåller empiriska beskrivningar och analyser.

Rapport 28 i föreliggande rapportserie studerar konkurrensutsättningens förekomst och effekter inom särskilda boenden i äldreomsorgen. Rapporten pekar på att det finns utvecklingspotential i hur majoriteten av våra svenska kommuner arbetar med att lära sig av konkurrerande privata entreprenörer för att höja kvaliteten i kommunalt drivna särskilda boenden.

Författarna Hans Knutsson och Anna Thomasson är verksamma inom KEFU och Ekonomihögskolan vid Lunds universitet.

Innehåll

Sammanfattning

Den här rapporten studerar hur svenska kommuner agerar som en följd av att tidigare kommunala monopolverksamheter utsätts för konkurrens. Intresset för frågan är väckt då det förefaller finnas en underförstådd men stark tillit till marknadskrafter att förbättra kvalitet och sänka kostnader för svensk välfärd. Tesen som drivs i rapporten är att konkurrensutsättning av offentligt finansierade verksamheter kräver att kommunen aktivt utmanar befintliga marknadsaktörer i kraft av hög beställarkompetens. Syftet med rapporten är att beskriva och analysera om, hur och vad kommunala förvaltningar, som huvudman och utförare, lär sig genom att konkurrensutsätta offentlig serviceverksamhet samt hur den eventuella utvecklingspotential som finns för bättre och mer systematiskt organisatoriskt lärande ser ut i kommunerna.

Tre separata men länkade studier har genomförts i projektet. Arbetet bottnar i en fallstudiemetod med intervjuer av utvalda informanter. Efter två separata fallstudier har en enkätstudie med deskriptiva ambitioner genomförts. Först genomfördes en pilotstudie av tre livsmedelsupphandlingar i Klippans kommun i syfte att se hur förfrågningsunderlag och arbetsprocesser förändrades över tid. Därefter gjordes en fallstudie av konkurrensutsättning och upphandling av särskilda boenden i Lunds kommun, allt i samma syfte som i Klippan. Slutligen genomfördes en nationell enkätstudie av förekomst och effekter av konkurrensutsättning av särskilda boenden med fokus på kommunens lärande. Enkäten besvarades av landets vård- och omsorgschefer.

Resultaten av studierna är att det finns en stor potential att använda konkurrensutsättningen som ett medel för att att successivt höja kvaliteten i de tjänster som erbjuds i såväl privat som offentlig regi. Kommunen förefaller att inte aktivt lära sig av de privata alternativ som anlitas, det verkar snarare finnas en tendens för kommunerna att förlita sig på marknadsmekanismerna. Rapporten diskuterar också den pyrande debatten om ”vinster i välfärden”: höga vinster framställs av kritikerna gärna som ett leverantörsproblem, då privata vinstdrivna företag berikar sig på knappa skattemedel. Den här studien visar att det finns en stor förbättringspotential bland svenska kommuner. Utifrån våra studier finns det fog för att hävda att befintliga föreställningar

kring konkurrensutsättning behöver utmanas, kommuner behöver anamma en mer aktiv beställarroll.

Höga vinster bland privata välfärdsentreprenörer är inte bara en konsekvens av att leverantören tar bra betalt, det är direkt avhängigt att kunden faktiskt betalar det begärda priset. Studien visar på olika tillvägagångssätt som kan motverka sådana situationer. För att kommunen ska vara en kvalificerad beställare över tid krävs det emellertid en institutionalisering av kunskapen i form av förändrade organisatoriska processer där ”förvaltaren” börjar agera ”affärsman” för att möta de krav som ställs på en köpare på en fri marknad.

1. Marknaden som lärare

1.1 Bakgrund

Den här rapporten avser att belysa primärkommunal konkurrensutsättning och vilka effekter tillämpningen av marknadsmekanismer kan ha på kostnads- och kvalitetsutvecklingen i en kommun. Konkurrensutsättning är en av sju ”doktriner” inom det vi kallar New Public Management (Hood, 1991). Vi har i Sverige vant oss vid förekomsten av privata leverantörer av skattefinansierad välfärd och tidigare offentligt producerade tjänster. Av- och omreglering har varit ett vanligt fenomen i Sverige de senaste åren (Statskontoret, 2012). En lång rad olika verksamheter har tillgängliggjorts för privata entreprenörer: järnvägstrafik (1996–2011), taxitrafik (1990), förskola (1992/1996), inrikesflyg (1992/1997), telekommunikation och skola (1993), elförsäljning (1996), apotek (2009), primärvård (2010), fordonsbesiktning (2010) samt kollektivtrafik (2012).

Syftena med avreglering och konkurrensutsättning är förankrade i nationalekonomisk teori och i ideologi. Genom konkurrens erbjuds kunden, ofta benämnd brukare eller avnämare i offentligt finansierad verksamhet, dels alternativa leverantörer, dels utsikter om lägre priser och/eller ett bättre och mer varierat utbud med högre kvalitet. Idén om marknaden är kanske främst symboliserad av en marknad med ”perfekt konkurrens”: med perfekt kunskap om ett homogent utbud av varor och tjänster och den efterfrågan dessa har kan företag utan kostnad gå in och ur olika verksamheter och konkurrera om att få sälja sitt utbud. Det kostar inget att göra affärer, så kallade transaktionskostnader finns inte. Inget företag kan heller tjäna på att växa sig större än något annat, inga skalfördelar existerar. Idén bygger med andra ord på ett antal orealistiska och kritiserade antaganden. Ronald Coase (Coase, 1937) var först ut och konstaterade att det faktiskt kostar pengar att göra affärer, det är anledningen till att företag växer sig stora. Herbert Simon (Simon, 1945) var också tidigt ute och noterade att människor inte är allvetande orakel utan istället är ”begränsat rationella”. Trettio år senare beskrev Oliver Williamson

(Williamson, 1975) hur olika verksamheter organiseras på ett sätt som minimerar summan av produktions- och transaktionskostnader.

Med detta som bakgrund bedrivs idag en lång rad tidigare offentligt utförda verksamheter i privat regi. Stora offentliga organisationer är uppbrutna i köpande och säljande delar, där dessutom de säljande delarna har sålts till privata aktörer. När marknader har skapats ska sedan ”marknadskrafterna” stimulera undermåliga leverantörer av varor och tjänster till att utveckla sig. Men den förutsägbara och stabila ”perfekta” marknaden finns inte:

> *”Substantial stability of manufacturing, consumption, and trade is essential to markets’ working effectively. And, of course, social institutions, and governmental organizations in particular, play an essential role in maintaining (and occasionally destroying) that stability.” (Simon, 2000: 750).*

Om marknadskrafterna ska vara till gagn för konsumenterna behöver planeringsförutsättningarna för produktion och konsumtion såväl som handel vara tydliga och bestående. Om inte så är fallet är risken stor att marknaden präglas av frekventa obalanser mellan utbud och efterfrågan, där den för stunden rådande förhandlingsstyrkan avgör vem som tjänar pengar. Det är dock inte entydigt att vinstmotivet driver fram bättre varor och tjänster:

> *”Organizational identification does not depend on profit motives; it can work within governmental and university organizations as powerfully as within profit-making businesses. Such studies as have been made (not as numerous as one would like) show that, on average, profit-making and governmental organizations that produce the same products, both operating in markets, attain about the same levels of efficiency – the profit motive appears to give no visible competitive edge to private business. So the increasing tendency in recent decades for government agencies to contract out many of their activities evidently is not driven by considerations of efficiency – or, if it is, there is little solid empirical evidence for this preference.” (Simon, 2000:752).*

Om Simon (ibid.) har rätt är med andra ord effektiviseringsmotivet – lägre priser och högre kvalitet – bräckligt. Hartman skriver i Konkurrensens konsekvenser (Hartman, 2011:273):

> *”Konkurrensutsättningen ser inte ut att ha gett de entydiga vinster som många hade förväntat sig. Ska man då dra slutsatsen att konkurrensutsättningen är dömd att misslyckas och att enbart offentliga tjänster bör erbjudas? Eller kan konkurrensutsättningen på ännu längre sikt ge de effektivitets- och kvalitetsvinster som reformerna syftade till?”*

I Statskontorets meta-utvärdering av de senaste 25 årens av-/omregleringar och konkurrensutsättningar landar svaret i att det är svårt att i efterhand avgöra om det har blivit bättre: alltför många variabler har ändrats under åren som gör det omöjligt att frilägga effekten av konkurrensutsättning (Statskontoret, 2012).

En första, lätt kritisk, fråga som infinner sig är hur det kan komma sig att om- och avreglering är så omhuldad. Kahnemans (2011) forskning ger möjligen en ledtråd. Han menar att vi tenderar att lösa svåra problem genom att omedvetet förenkla dem – ett svårt beslut omformas till ett lätt beslut:

> *“If a satisfactory answer to a hard question is not found quickly, [your brain] will find a related question that is easier and will answer it. [Whether] you state them or not, you often have answers to questions that you do not completely understand, relying on evidence that you can neither explain nor defend.” (ibid.:166).*

Det är således fullt möjligt att vi människor ”rationaliserar” våra beslut genom enkla svar på svåra frågor. De goda effekter som kan komma ur en fri marknad har väldigt många villkor uppställda, men att ta hänsyn till dessa villkor i en politisk beslutsprocess torde vara liktydigt med att skjuta marknadsreformen i sank direkt. Istället förenklas denna komplexa fråga med oklara orsakssamband till något klart och tydligt – vinstmotivet leder oss rätt i våra beslut på grund av rent och skärt egenintresse.

En andra fråga som kan ställas utifrån ovanstående tvivel om vinstmotivets effektiviseringskraft döljer sig i Simons (ibid.) konstaterande att människor kan identifiera sig med och ansluta sig till en organisations mål och mening lika starkt oberoende av vinstmotiv. Den svenska debatten har under senare år varit starkt färgad av ”vinster i välfärden”, där framför allt Vänsterpartiet har uttryckt avsikter att förbjuda privata vinstdrivande välfärdsföretag.

Hoods klassiska gestaltning av NPM (Hood, 1991) är en sjudelad beskrivning av hur offentligt styrda verksamheter anammar privata strukturer och processer. Drivkraften är föreställningen att privata organisationer

arbetar effektivare än offentliga diton. Ingen av de sju punkterna innehåller något explicit om vinstmotiv. Det handlar istället uteslutande om att lära sig att organisera och styra verksamheten som vore den din privata. Kan då en budgetstyrd kommunal förvaltning genom att anställda anammar marknadslösningen och lär sig arbeta utifrån de förutsättningar och villkor den ställer upp, prestera lika bra eller rent av bättre än ett vinstdrivet privat företag?

1.2 Behovet av lärande i samband med konkurrensutsättning

I en studie om offentlig upphandling av livsmedel (Knutsson och Thomasson, 2013) noterades hur en förvaltningschef bröt mot gängse kommunal praxis att endast ”administrera” upphandlingsprocessen till att istället aktivt och affärsmässigt undersöka marknadens utbud av och priser på produkter innan upphandlingen påbörjades. Genom ett intensivt och medvetet marknadsundersökningsarbete kunde kraven i förfrågningsunderlaget ställas på ett sådant sätt att kommunen fick anbud som de ville ha, istället för – som brukligt var – leverantörernas anbud med produkter som kommunen inte hade frågat efter. Exemplet visar hur en kommunal förvaltning kan arbeta affärsmässigt, en indikation så god som någon på Simons notering ovan.

Vad som tycks krävas för att åstadkomma resultat liknande de i Klippan är emellertid någon form av kommunalt lärande. Hood (1991) berör behovet av att lära sig organisera och styra enligt nya förutsättningar. Simon (2000) berör också behovet av att anamma nya tankesätt eller som han uttrycker det en förståelse för vad de anställda i en organisation identifierar sig som. För att åstadkomma ett resultat liknande det i Klippan krävs det antagligen att anställda i organisationen är mottagliga för de nya villkoren de arbetar under, att det finns en förståelse för dem och en vilja att förändra arbetsprocesserna för att anpassa organisationen till den nya villkoren. Kahneman (2011) uttrycker det som ett behov av att inte fatta ”det enkla beslutet” utan istället gå på djupet och verkligen förstå problemet. Vad det tycks handla om är således en form av organisatoriskt lärande – för att konkurrensutsättning ska fungera krävs att det sker någon form av utvecklad förståelse ute i kommunerna och att detta sedan leder till en förändring av beteende och arbetssätt (Fiol och Lyles, 1985) som bättre är anpassat till marknadsvillkoren. Det handlar om – vilket även rubriken till det här avsnittet signalerar – att ha marknaden som lärare.

1.3 Studiens utgångspunkt och syfte

Vår tes i den här rapporten är att konkurrensutsättning av offentligt finansierade verksamheter fungerar om kommunen aktivt utmanar befintliga marknadsaktörer i kraft av hög beställarkompetens. Hög beställarkompetens definieras av de processer som arbetet med att ”beställa” består av. Kärnan i dessa processer utgörs av lärande: en kommunal förvaltning kan höja kvaliteten och sänka kostnaderna för en verksamhet genom att lära sig om nya och bättre sätt att göra gamla saker på eller att lära sig om nya saker. Genom ny kunskap kan kraven höjas, vare sig de riktas mot en privat eller offentlig leverantör. Konkurrens är inte ett mål, konkurrens är ett medel.

Utifrån denna tes är syftet med den här rapporten att beskriva och analysera:

– om, hur och vad kommunala förvaltningar, som huvudman och utförare, lär sig genom att konkurrensutsätta offentlig serviceverksamhet samt
– hur den eventuella utvecklingspotential som finns för bättre och mer systematiskt organisatoriskt lärande ser ut i kommunerna.

Projektets studieobjekt är primärkommunens lärande via konkurrensutsättning och i centrum står kunskapsöverföring från alternativa utförare till den kommunala förvaltningen i egenskap av antingen beställande huvudman, som utförare eller som både och.

2. Metod och teori

Fokus för vårt projekt är att studera kommunalt lärande och hur det kan stimuleras genom konkurrensutsättning. Rapporten bygger på tre separata empiriska delar, två fallstudier och en enkät. Den första fallstudien gjordes som en inledande pilotstudie. Utifrån en tidigare studie av livsmedelsupphandling i Klippans kommun (Knutsson och Thomasson, 2010, 2013) gjorde vi en uppföljningsstudie. Under 2015 genomförde Klippans kommun en ny livsmedelsupphandling, vilket gav oss tre separata men på varandra följande upphandlingar att studera. I intervjuer med två ledande tjänstemän, en kock samt tre tongivande politiker har vi fått inblick i hur Klippan lärt sig att bli bra på att handla upp livsmedel. Pilotstudien omfattar mer än tio års kontinuerligt kommunalt lärande.

Den andra fallstudien avser Lunds kommun och upphandling av särskilda boenden. I tre två timmar långa intervjuer med två ansvariga tjänstemän och tidigare ansvarig politiker har vi talat om Lunds kommuns beslut att konkurrensutsätta en tredjedel av sina särskilda boenden, men framför allt hur kommunen har förändrat sin organisation och sina administrativa arbetsprocesser för att tillhandahålla en identisk och rättvis ”spelplan” för både privata och egna boenden.

Alla intervjuer, både i Klippan och i Lund, spelades in för att fånga resonemang och fakta från diskussionerna. Respondenterna har representerat olika delar av kommunernas arbete med konkurrerande leverantörer. Inga leverantörer har intervjuats. Det perspektivet hade kunnat ge mer information än vad kommunföreträdarna har gett oss, men fokus i vår studie är det kommunala lärandet och hur kommunal personal anser att det tar sig uttryck. Med utgångspunkt i fallstudierna har vi genomfört en enkätstudie. Det är framför allt utifrån observationer i Lunds kommun som vi har formulerat enkätfrågorna (se bilaga 1), men även Klippanfallet har gett oss förståelse för hur lärandet kan ske mellan upphandlingarna.

Enkäten är skickad till alla Sveriges kommuner och ställd till förvaltningschefer eller motsvarande för äldreomsorgen. Sändlistan är tillhandahållen av SKL i maj 2015. Svarsfrekvensen uppgår till 41%. Noteras bör att en särskild

uppmaning att besvara enkäten och att medverka i studien skickades ut till de kommuner som deltar i Natkom. Detta gjordes i samband med att en påminnelse skickades ut till de kommuner som inte svarat på enkäten under första omgången. Bortfallsanalysen har gjorts med åtanke på storlek: större kommuner står möjligen inför större svårigheter att besvara en enkät om verksamheten den berör är större i omfattning, variation och volym. Inget sådant samband har slagits fast. Likväl är det endast som indikationer, diskussioner och utgångspunkt för vidare studier som svaren kan användas. Frågorna (se bilaga 1) berör förekomst av konkurrensutsättning av äldreboenden, skäl till konkurrensutsättning samt olika lärandeeffekter av densamma.

Studien har sin teoretiska förankring i New Public Management-idéer som förts fram av t.ex. Hood (1991, 1995) och Dunleavy (1994). Beskrivningarna i fallen görs med Porters (1980, 2008) beskrivning av branschattraktivitet samt Hirschmans begrepp om exit, voice och loyalty (1970) som fångar alternativen vi har då vi inte är nöjda med relationen vi verkar i.

Studien görs med ett lärandeperspektiv på konkurrensutsättningens effekter. Marchs (2010) definition av lärande är en viktig utgångspunkt:

> *"learning takes place when the observation of associations produces changes in actions or rules for actions. Learning serves intelligence when those changes improve the actions or the rules." (March, 2010:34).*

Nonakas (1994) teori om hur organisatorisk kunskap blir till – det är ett växelspel mellan tyst och artikulerad kunskap. Gradvis etableras "kunskapen" i organisationen genom att insikter om tillstånd och kausaliteter sprider sig från mellanchefer till ledare, för att sedan etableras på operativ nivå. Nonaka (ibid.) kallar det för en "middle-up-down"-process av organisatoriskt lärande. Ett kompletterande perspektiv på organisatoriskt lärande är Argyris och Schöns (1978) begrepp "single-loop learning" och "double-loop learning". "Single-loop" handlar om att lära sig att göra något bättre, utan att ifrågasätta varför man gör det."Double-loop" handlar om att lära sig eller ifrågasätta varför man överhuvudtaget gör det.

Lärande kan också ta sig olika uttryck. Heikkila och Gerlak (2013) talar om lärandets "process" och "produkt", där processen kan ses vara det Nonaka (ibid.) beskriver och produkten kan vara antingen en kunskapsförändring (kognitivt lärande) eller beteendemässig förändring (Fiol och Lyles, 1985).

3. Empiri

I följande kapitel presenterar vi tre olika uppsättningar observationer och data som representerar hur svenska kommuner använder konkurrensutsättning och marknadens aktörer för att utveckla svensk välfärd. Först presenteras fallet med en framgångsrik livsmedelsupphandling som har satt Klippans kommun på den nationella kartan i Mat- och måltidssverige. Det andra fallet riktar in sig på Lunds kommun och hur man där för ca 10 år sedan började en målinriktad omvandling mot konkurrensutsatta äldreboenden. Med utgångspunkt i Lund-fallet har en kartläggningsenkät upprättats, där vi undersöker förekomst av och karaktär på konkurrensutsättning av äldreomsorgen i Sveriges kommuner.

3.1 Livsmedelsupphandling i Klippans kommun

Bakgrund och beskrivning av marknaden

För att tillhandahålla måltider vid landets skolor och äldreboenden, sjukhus med mera, handlar offentliga landsting och kommuner upp livsmedel som motsvarar ca 50% av den nationella livsmedelsmarknaden (Delfi, 2012b). Värdekedjan för så kallade ”foodserviceprodukter”, livsmedel som hanteras och serveras i storhushåll, är helt traditionell. Den spänner från primärproduktion via bearbetning av råvaran, till försäljning och distribution av livsmedelsprodukter av varierande grad av kvalitet och förädling. Inom den offentliga sektorn hanteras försäljning och distribution i huvudsak av grossister. Grossister köper från livsmedelsproducenter och säljer och transporterar produkter till kommuner, i egenskap av mellanhand. Det är framför allt genom denna kombination av vara och transport som livsmedelsgrossister skapar värde för sina kunder. Den svenska foodservice-marknaden är starkt koncentrerad, med en sammanlagd marknadsandel på 67% för de sju största företagen, det största har ensamt 32% av marknaden (Delfi 2012a, 2012b). Motåtgärderna från den offentliga sektorn har varit tveksamma och långsamma.

År 1995 inrättade regeringen en myndighet, Miljöstyrningsrådet (numera del av Konkurrensverket) för att stödja offentliga organisationer att handla upp

i linje med EU:s lagstiftning om offentlig upphandling. Det som under lång tid kännetecknade den offentliga livsmedelsupphandlingen var att privata grossister drog fördel av svaga, lågutbildade offentliga kunder som saknade både utbildning, verktyg och incitament för att ställa höga krav och få dessa tillgodosedda i sina upphandlingar. Vid den här tiden började också grossisterna förändra sin produktstrategi och skapade egna märkesvaror baserade på billigare importerade livsmedel. Det är omvittnat i media och i rättsfallsbeskrivningar hur grossisterna systematiskt bortsåg från ställda krav i kommunernas förfrågningsunderlag och istället erbjöd egna märkesvaror med sämre kvalitet och bättre vinstmarginal. Höga krav i förfrågningsunderlagen möttes med uteblivna anbud – varvid kommunerna fick handla dyrare på löpande räkning, utan avtal. En annan del av utvecklingen var att kommunerna avskräcktes från att utmana grossisterna genom att konsekvent överklaga upphandlingsbeslut till domstol (Broddesson, 2015).

Efter 2010 har grossisternas affärsstrategi och förhandlingstaktik blivit mer måttfull och kundorienterad (Broddesson, 2015). Märkning av ursprung och innehåll har påtagligt förbättrats. Den nationella arbetsgivarorganisationen Kost & Näring organiserar kostchefer i kommuner och landsting och har upprättat ett system som kallas Grossistbarometern (Kost & Näring, 201), i vilken foodservicechefer redovisar hur de bedömer grossisternas prestationer på olika vis. Det gäller bland annat leveransavvikelser kring produkter och transporter och andelen upphandlingar som överklagas i domstol. Enligt verksamhetschefen vid det nationella kunskapscentret för måltider (del av Livsmedelsverket), Eva Sundberg, kännetecknas de senaste årens utveckling av offentliga måltider av ett ökat mod och självförtroende bland kostchefer och måltidspersonalen i kommuner och landsting. Mat och måltider har blivit en integrerad del av kärnverksamheten inom t. ex. utbildning och äldreomsorg. Vattendelaren i denna utveckling, menar Eva Sundberg, var när Klippans kommun lyckades utmana och besegra grossisterna 2010. Den upphandlingsprocess Klippan genomförde då har blivit en modell som andra i stor utsträckning följer idag.

Vad hände i Klippan?

Klippans kommun är en liten skånsk kommun ett par mil öster om Helsingborg. Den kommunala organisationen är centraliserad – skola och barnomsorg, social välfärd och äldreomsorg är organiserad i separata kommunala avdelningar. Den kvarvarande verksamheten (vatten/avlopp, fastigheter,

gator och parker, måltider, fastighetsförvaltning) leds från kommunstyrelsens kontor. Historien om Klippans livsmedelsupphandlingar började 1990, då en ny kostchef anställdes, en person med en stabil erfarenhet av offentliga måltider och djuruppfödning, uppväxt på en gård. Med ett svårt utgångsläge lyckades hon successivt få kontroll på sina kostnader i organisationen och fick ett rykte om sig som en pålitlig och driftig person med bra kontroll på sin verksamhet. För att ytterligare utveckla verksamheten anställde kostchefen 2006 en kost-controller med en snarlik bakgrund och kunskap om mat, jordbruk och djurhållning. Med en bra ställning bland politikerna i Klippan fick kostchefen gehör för sin önskan att ta över ansvaret från skolorna för måltiderna och centralisera verksamheten i en samlad kostenhet. Kostchefen lyckades sedermera få till stånd byggandet av ett nytt centralkök av modernaste snitt, allt i syfte att nu också tillgodose äldreomsorgens efterfrågan på allt bättre måltider.

Att lära sig arbeta på nya sätt

Sedan den här tiden har Klippans kommun genomfört tre upphandlingar av livsmedel, 2006, 2010 och 2015. Efter den första upphandlingen som kostchefen och kostcontrollern genomförde tillsammans upplevde de båda att de blev överkörda av grossisterna. Under 2009 bestämde de sig för att utmana det rådande upphandlingsklimatet och börja köpa vad de ville ha, inte vad grossisterna erbjöd dem. Redan från början var de fast beslutna att göra det själva och inte försöka samverka med andra kommuner. De var mycket skeptiska till att det fanns några fördelar med det, snarare nackdelar genom alla kompromisser som måste ingås för att nå framåt i en gemensam upphandling. De var också motiverade av den upphandling som en av landets större landsting kunde redovisa – anbudsdokumentationen bestod av en halv sida produktspecifikationer och fyra sidor juridiska villkor. De ville koncentrera sig på produkterna och hålla affären enkel och klar. De började agera affärsmässigt, som aktörer på en marknad.

Under ett helt år undersökte Klippan marknaden för ”mitt-på-tallriken”-produkter, såsom fläsk, nötkött, kyckling, fisk, korv, hamburgare och liknande. Dessa produkter påverkar starkt den upplevda kvaliteten på hela måltiden. I denna marknadsundersökning fick kostchefen och kostcontrollern lära sig mycket om hur branschens aktörer fungerade, tänkte och erbjöd. Utifrån denna marknads- och produktkunskap kunde de slutligen med hög precision specificera vad de ville köpa, allt samlat i ett relativt kort och

koncist förfrågningsunderlag. Samtidigt höll kostchefen kommunstyrelsen informerad om arbetet. Det påtagliga resultatet av det politiska engagemanget var ett officiellt politiskt uttalande, ett slags avsiktsförklaring att köpa produkter av hög kvalitet.

2010 tecknades avtal med olika leverantörer. I anbudsprocessen hade de etablerade grossisterna fortsatt att erbjuda produkter som stod tydligt i konflikt med specifikationerna i förfrågningsunderlaget. Konsekvensen blev att Klippan tecknade avtal med fler leverantörer än tidigare. I synnerhet blev den nya lokala köttleverantören en symbol för den nya upphandlingsfilosofin som, trots en desarmering av de stora grossisterna, aldrig överklagades i domstol.

Arbete ger resultat

Sedan 2010 har kostchefen och kommunen fått ett nationellt erkännande, diverse branschutmärkelser och medial uppmärksamhet för sitt arbete. Uppmärksamheten har stimulerat organisationen, såväl politiker som tjänstemän på alla nivåer är stolta för vad de åstadkommit till gagn för sina barn och gamla. Förändringen kan observeras i hur samtalet kring mat och måltider förs idag jämfört med tidigare. En djupare kunskap om livsmedel, mat och måltider delas nu av fler människor i kommunen, alltifrån beslutande församling till de grupper och individer som får ta del av de praktiska konsekvenserna av en mer kvalitetsinriktad livsmedelsambition i kommunen.

2015 års upphandling har präglats av ytterligare höjda ambitioner. En stor del av stödet för denna ambition återfinns i de förbättrade kriterier som Miljöstyrningsrådet, som nu har tagit ett steg framåt avseende hur olika livsmedels miljöpåverkan kan fungera diskriminerande i en upphandlingssituation. Mat- och måltidsfrågorna har fått högre status i kommunen och kostchefen har haft en självständig och fri roll i utvecklingsarbetet. Förtroendet som den friheten representerar kan observeras i en förstärkt, utvecklad och skriftlig politisk viljeinriktning. Den nya skrivningen betonar hög kvalitet, men artikulerar också tydligare vad man avser med ”kvalitet”. Rättvisemärkt, olika regleringar och riktlinjerna från Miljöstyrningsrådet återfinns i skrivningen. Detta är ett dokument som överförs rakt in i de kriterier som används vid anbudsutvärdering. Klippan har i det här avseendet blivit en marknadsaktör som med ökad kunskap på ett professionellt sätt fortsätter att köpa den mat av hög kvalitet som de själva väljer.

3.2 Äldreomsorgsupphandling i Lunds kommun

Bakgrund

Lunds kommun är belägen i sydvästra delen av Skåne. Vid årsskiftet 2014/2015 hade kommunen 115 968 invånare, vilket gör den till den elfte största tätorten i Sverige. Lunds kommun består utöver tätorten Lund som har knappt 83 000 invånare även av de omkringliggande byarna, Dalby, Södra Sandby, Veberöd och Genarp.

När det gäller äldreomsorgen och då framförallt de särskilda boendena i Lunds kommun har utvecklingen de senaste dryga femton åren varit omfattande. Innan milleniumskiftet var boendestandarden låg på kommunens boenden med gamla ålderdomshem, små rum och trånga utrymmen. Sedan milleniumskiftet har kommunen emellertid satsat på att förbättra situationen i kommunen och har såväl renoverat som byggt nya särskilda boenden som lever upp till dagens standard. Antalet befintliga platser är desamma nu som för drygt 15 år sedan, men standarden har förbättrats.

Parallellt med att boendestandarden förbättrades har det skett en gradvis konkurrensutsättning av boendena i kommunen. Processen inleddes under mandatperioden 1998–2002 då det var en borgerlig majoritet i Lund. Det var också under denna period som kommundelsnämnderna avskaffades i Lund och all verksamhet inom vård- och omsorg för såväl äldre- som LSS-verksamheten samlades under en gemensam förvaltning, Vård- och omsorgsförvaltningen.

Ett första försök med konkurrensutsättning

Arbetet med konkurrensutsättning av särskilt boende inleddes med att två boenden konkurrensutsattes och detta skedde under första halvan av 00-talet. Omfattningen var således i detta första skede begränsad och tonvikten i bedömningen av anbuden var på priset. Under arbetet med upphandlingen växte idén fram att utveckla ett system för vårdtyngdsmätning. Syftet med att uveckla ett sådant system var att kunna använda det som stöd för fördelnign av ersättning till särskilda boenden i såväl privat- som egen regi. Systemet utarbetades gradvis och kom i ett första skede att implementeras på de särskilda boenden som bedrevs i egen regi. Inspirationen till såväl konkurrensutsättningen som utarbetandet av ett system för vårdtyngdsmätning kom från det arbete som gjorts inom Nacka kommun. Dåvarande ordförande i vård- och omsorgsnämnden i Lund hade studerat utvecklingen i Nacka och hämtat inspiration därifrån.

När de borgerliga partierna förlorade makten i kommunen i samband med valet 2002 avtog arbetet med konkurrensutsättning och tog ny fart först efter det att de borgerliga efter valet 2006 återigen fick majoritet i kommunen. Redan året efter valet, d.v.s. 2007 gjordes det återigen en upphandling av äldreboenden i kommunen med resultatet att ytterligare fyra av kommunens boenden kom att bedrivas i privat regi. (Totalt sett drivs i dagsläget sex av kommunens totalt sett arton boenden, siffran inkluderar demensboenden, för äldre i privat regi.

I samband med upphandlingen 2007 beslutades det att den ersättning som gavs till de privata utförarna även den skulle baseras på en beräkning av vårdtyngen. I avtalen med de privata utförarna skrevs det därför in att ett år efter det att de tagit över driften skulle det nya ersättningssystemet börja gälla.

Ett nytt synsätt utvecklas

Upphandlingen som gjordes 2007 innebar således början på ett skifte mot ett nytt synsätt i kommunen. Från att i tidigare upphandlingar enbart fokusera på priset, till att gradvis lägga större och större vikt på kvalitet. Ett av syftena bakom införandet av ett nytt system för fördelning av resurser var att kunna göra en jämförelse av kostnader mellan privata utförare och utförare i egen regi. En första sådan jämförelse som gjordes visade att de privata utförarna låg 20% lägre i kostnad än vad boenden i egen regi gjorde. Det beslutades då från nämnden och förvaltningens sida att försöka utjämna skillnaderna genom att höja ersättningen till privata utförare med 10% och samtidigt sänktes ersättningen till egen regi med 10%. På det viset skapade man ett utgångsläge i jämvikt.

Ett annat syfte bakom införandet av det nya ersättningsystemet var att skapa transparens och legitimitet för verksamheten och styrningen av den. Genom att alla utförare, oavsett regiform, fick ersättning baserat på samma beräkningar säkerställdes likabehandlingen av utförarna. Likabehandlingen förstärktes ytterligare när det beslutades att nivåerna för ersättningen som utgick till utförarna utefter vilken vårdtyngd boendena hade skulle vara rörlig. Det innebär att ersättningsnivåerna kan förändras om nämndens budgeten ändras. Vilken budget nämnden har beslutas ytterst av kommunfullmäktige. Om kommunfullmäktige fattar beslut om att ge nämnden ett sparbeting kommer detta genom en säkning av ersättningsnivåerna påverka såväl privata utförare som utförare i egen regi. Ytterst handlar det om att säkerställa

att brukarna får likvärdig möjlighet till vård och att kvaliteten upprätthålls. Utöver ersättningssystemet har man också arbetat med att säkerställa att också övriga kommunala resurser ska komma alla utförare till del. Ett exempel på en gemensam resurs är den demenssjuksköterska som är anställd i kommunen. Demenssjuksköterskan är en resurs för brukare på alla boenden oavsett driftsform. Ytterligare ett exempel på hur gemensamma resurser fördelas lika mellan utförare är att såväl egen regi som privata utförare deltar i utvecklingsprojekt som finansieras av statliga utvecklingspengar.

Arbetet med konkurrensutsättning i Lunds kommun har fortsatt och sedan 2007 har två ytterligare upphandlingar genomförts. 2009 handlades de två boenden som först konkurrensutsattes upp på nytt och 2014 skedde en stor upphandling då sex boenden handlades upp samtidigt. I samband med upphandlingen 2014 fokuserades enbart kvalitet. Ersättningsnivån var genom systemet med vårdtyngd redan i förväg fastställt och anbudsgivarnas uppgift blev att utifrån den ersättning de tilldelades specificera vad de kunde erbjuda för personaltäthet och kvalitets- och utvecklingsarbete. Utvärderingen av anbuden skedde därefter enkom baserat på den beskrivningen.

Resultatet av den upphandling som gjordes 2009 var att Vardaga (dåvarande Carema) vann alla entreprenader. I samband med upphandlingen 2014 fick kommunen däremot in flera konkurrenskraftiga anbud. Detta trots att deras system med rörlig ersättning är unikt i landet och kan upplevas som osäkert för utföraren då denna inte kan kalkylera med en fast ersättningsnivå. Antalet anbud som inkom uppfattades därför av förvaltningen som ett kvitto på att det system de utvecklat upplevs som trovärdigt och legitimt. Förre nämndsordföranden är emellertid noga med att poängtera att:

> *”ska man ha ett resursfördelningsystem kan man inte hålla på och kladda med det hela tiden för då vet ju ingen vad som gäller till slut. Det måste vara någon stabilitet i det hela.”*

Efter en utvärdering av anbuden som inkom i samband med upphandlingen 2014 visade det sig att Vardaga under 2015 blev tvungna att lämna ifrån sig fyra av de boenden de drivit i kommunen, två till Norrlandia och två till Förenade Care. Från såväl förvaltningens som dåvarande majoritetens sida såg man det som en fördel att ha fler utförare i extern regi.

Från synsätt till arbetssätt – organisatoriska effekter

Arbetet med konkurrensutsättning av särskilda boenden har inte enbart kommit att påverka utvecklingen av ersättningssystem och vårdtyngdsmätning inom vård och omsorgsförvaltningen i Lund, utan även hur man inom ramen för förvaltningen organiserar sitt arbete. Som en konsekvens av att nämnden gav förvaltningen i uppdrag att 2007 handla upp ytterligare fyra boenden genomfördes en omorganisation under 2009. I samband med denna omorganisation skapades det bl. a. en enhet som heter ”Kvalitet och uppföljning”. Denna enhet gavs en beställarfunktion och har sedan dess fått en central funktion i utarbetningen av formerna för konkurrensutsättning inom vård och omsorg i Lunds kommun.

I samband med omorganisationen skapades det även en enhet under vilken all myndighetsfunktion kom att samlas och därmed även alla biståndshandläggare. Att skapa en egen enhet för myndighetsutövning var också ett led i arbetet med att skapa trovärdighet gentemot externa utförare då biståndshandläggarnas beslut avgör vilken typ av ersättning som externa utförare får. Tidigare var biståndshandläggarna utspridda på olika enheter och därmed mer integrerade med egen regiutförarna. Numera är de organisatoriskt åtskilda.

I den nya organisationsstrukturen har man även införlivat utförarna, såväl egen regi som privata utförare. Egen regi och privata utförare utgör två olika grenar i den nya organisationsstrukturen. Dessa två verksamhetsgrenar är sedan indelade i undergrupper beroende på vilken typ av tjänst det rör sig om. Således är såväl egen regi som externa utförare uppdelade i följande undergrupper: särskilt boende för äldre, hemvård, särskilt boende för LSS och övrig LSS. Sammanfattningsvis kan det konstateras att den organisationsförändring som skedde under 2009 tydliggjorde såväl utförarnas som beställarens roll.

Efter den här inledande beskrivningen av utvecklingen och den gradvisa konkurrensutsättningen i Lunds kommun kommer vi att gå över till att beskriva hur arbetet med upphandling förändrats och utvecklats över tid och göra det dels utifrån ett leverantörsperspektiv, dels utifrån ett kundperspektiv.

Ur leverantörens perspektiv

Vid tiden för den första upphandlingen av äldreboenden i Lunds kommun var marknaden relativt outvecklad och likaså utbudet. Vad som var styrande i den här upphandlingen var priset och det påverkade relationen mellan leverantörerna och kommunen och också vilken typ av anbud kommunen fick in. Sedan dess har marknaden såväl som kommunens arbete med upphandling gradvis utvecklats.

Från kommunens sida har man gått från ett ensidigt fokus på pris till att i förväg fastställa ersättningen och därmed bara fokusera på kvalitet. Detta innebär att anbudsgivarna vet hur ersättningsnivåerna ser ut och det blir deras uppgift att berätta för kommunen vad de kan göra för den givna ersättningen, dvs vilka tjänster de kan leverera.

I den senaste upphandlingen som genomfördes 2014 vägde kritieriet personaltäthet högst (55%). Efter personaltäthet följde kriteriet kvalitetsarbete och kvalitetsutveckling på 25% och slutligen arbetssätt och metoder utgjorde 20% av viktningen. Det faktum att kommunen enbart fokuserar på kvalitet och innehåll i tjänsterna som leverantörerna erbjuder har inneburit att det skett en utveckling avseende utbudet av tjänster. Då leverantörerna strävar efter att skilja sig åt från sina konkurrenter vad det gäller innehållet i anbuden har de successivt arbetat med att förbättra sitt utbud. Intresset för att begära ut konkurrenternas anbud när upphandlingssekretessen hävts är stort. Tjänstemännen på kvalitets- och utvärderingsenheten har märkt effekterna av detta. Det som ett företag i förra upphandlingen var ensam om att erbjuda, t.ex. utbildning för kontaktpersoner, kan i nästa upphandling vara något som alla leverantörer erbjuder. Kravet på leverantörerna ökar således inför varje upphandling. Detta beteendet hos marknadens aktörer fanns inte tidigare då fokus enbart var på priset. Enligt ansvarig tjänsteman på Kvalitets- och uppföljningsenheten är det:

> *”svårt att göra en kvalitetsupphandling, det är lättare att räkna pengar. Det handlar ofta om att bedöma vad man tror att de kan leva upp till.”*

För att säkerställa att leverantörerna med vinnande anbud även lever upp till det de lovar i anbuden läggs dessa som en bilaga i avtalet med leverantören och ligger sedan till grund för den utvärdering kommunen regelbundet gör av sina leverantörer. Ansvaret för uppföljningen ligger hos Kvalitets- och uppföljningsenheten. Denna enhet gör också månatliga uppföljningar avseende

personaltäthet och efterföljnad av övriga avtalsvillkor. I de fall en leverantör avviker från vad som utlovas dömer kommunen ut ett vite i enlighet med vad som står angivet i avtalet. Vite utdömdes senast i december 2014 då en av leverantörerna på grund av slarv med rutinerna missat att anpassa bemaningen till ökad vårdtyngd på ett boende. Utöver den månatliga utvärderingen har kommunen kvalitetsmöte med utförarna tre till fyra gånger per år. Utöver det möts representanter från kommunen och de externa utförare i olika arbetsgrupper som träffas regelbundet.

Kvalitets- och utvecklingsavdelningen har således en central roll och är en förutsättning för att systemet ska fungera. Enligt den tidigare nämndsordföranden är det emellertid svårare för en mindre kommun med färre anställda och mindre resurser att skapa en sådan enhet. Lund är en stor kommun och har mer resuser och därför också andra möjligheter att arbeta med uppföljning och utvärdering.

Sammantaget kan det således konstateras att när det gäller leverantörsperspektivet har utvecklingen i Lunds kommun och arbetet med att utveckla system för ersättning- och kvalitetsutvärdering inneburit ett ökat utbud av tjänster på marknaden och också en fördjupad relation mellan kommunen och aktörerna på marknaden. Utvecklingsarbetet har emellertid inte bara haft effekt på de externa leverantörerna utan även på egen regi som numera arbetar efter samma ersättningsystem och utväderas mer regelbundet (även om utvärderingen av egen regi inte är lika utvecklad än) än vad som tidigare skedde.

Utöver det ovan nämnda tyder antalet anbud kommunen fick in i samband med den senaste upphandlingen 2014 på att responsen från marknaden är positiv. Det rörliga ersättningssystemet baserat på vårdtyngdsmätningar och den budgeten fullmäktige fastställer tycks inte ha avskräckt marknadens aktörer från att lämna anbud. Snarare tycks strävan efter likabehandling och transparens skapat den legitimitet som kommunen eftersträvat.

Utifrån kundernas perspektiv

Det system och den organisation som vård- och omsorgsnämnden i Lunds kommun utarbetat har medfört att det tydligt framgår att det är kvalitets- och beställarenheten tillsammans med biståndshandläggarna som är beställare. Leverantörer är de som driver boenden (oavsett om driften sker i egen regi eller av en privat aktör). Kunderna utgörs av brukarna och det är på deras uppdrag beställaren beställer vård.

Det är framförallt mellan de privata utförarna som jämförelser sker och där upphandlingarna har lett till en utveckling av tjänster och utbud. Det finns i nuläget inget systematiskt sätt att inom kommunen arbeta med att föra över erfarenhter från de privata utförarna till egen regi och chefer för boende i egen regi har inte heller tagit några egna initiativ i denna riktning. I de fall kommunen har anammat arbetssätt och metoder från privata utförare har det varit på initiativ från tjänstemän på Kvalitets- och utvecklingsenheten som för över erfarenheterna till egen regi. Ett exempel på detta är nya former för utbildning av personal och system för uppföljning av personalutbildning. Ett annat exempel är hur man arbetar med maten till de äldre. Däremot står det inskrivet i avtalen att leverantörerna ska medverka till detta och erfarenheten är att de är samarbetsvilliga och gärna delar med sig av sin kunskap till kommunen. Detta innebär att den kvalitetsutveckling som sker inte enbart kommer vissa brukare till del, utan alla brukare i kommunen kan dra nytta av det faktum att det finns flera olika aktörer som regelbundet jämför sig och utvärderar sig gentemot varandra.

Strävan efter likabehandling mellan privata utförare och utförare i egen regi är något som i förlängningen inneburit något positivt för brukaren. Det faktum att samma ersättningsystem används och att det baseras på vårdtyngd innebär att de finansiella resurser som fördelas sker på samma premisser oavsett vem som driver ett boende i kommunen. Vilket boende man som brukare väljer påverkar således inte mängden resurser man får för den vård man har rätt till. Vad som däremot kan påverkas är innehållet i de tjänster man tar del av som brukare då dessa varierar mellan utförare.

Även arbetet med utvärdering av utförarna är något som i förlängningen gynnat brukarna. I ett första led kan detta arbete ses som ett sätt för kommunen att säkerställa att de får vad de beställt och det är det också. Om man emellertid går ett steg längre ser man att kravet på kvalitet i upphandlingen och arbetet med att säkerställa att utlovad kvalitet levereras också gynnar brukarna. Den regelbunda utvärderingen utgör en garant för brukaren att den vård som ges håller den nivå kommunen i förväg fastställt att den ska ha. Det införda systemet innebär att kommunen i rollen som beställare tar ansvar för den vård som levereras och gör det gentemot brukaren.

Bristen i systemet är att i nuläget sker utvärderingar av externa utförare mer regelbundet än utvärderingar av egen regi. Detta kan innebära att kommunen i rollen som beställare inte tar samma ansvar för brukare på boenden som drivs i egen regi som de gör för brukare på boenden i extern regi. Enligt

förvaltningschefen finns det emellertid en mindre risk med de boenden som drivs i egen regi då dessa inte arbetar under vinstkrav och därmed inte har incitamenten att inte fullt ut använda den ersättning de får till annat än att förbättra verksamheten. Det är således andra mekanismer i spel i egen regi, vilket gör att utvärderingssystemet också ser annorlunda ut.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att utvecklingen som skett på leverantörssidan har avspeglats på kundsidan och påverkat såväl utuvdet av tjänster som kvaliteten på den vård som brukare på särskilda boenden i Lunds kommun får. Det går också att konstatera att utvecklingen på leverantörssidan, eller snarare på markndn, fått konsekvenser för utbudet i egen regi. Kommunen har inte enbart gradvis utvecklat sin beställarroll, utan även egen regi har utvecklats som en följd av konkurrensutsättningen. En förutsättning är emellertid att det finns en vilja och ett intresse hos tjänstemän på kommunen att utvecklas. Detta är något som såväl ansvarig tjänsteman på Kvalitets- och utvecklingsavdelningen och förre ordföranden i nämnden ger uttryck för. Förra ordföranden i nämnden konstaterar även att om man inte är positivt inställd till konkurrensutsättning är man:

> *”inte beredd att vidta åtgärder som stärker den positiva bilden av konkurrensutsättning”*

Personalens inställning tycks således vara en viktig faktor för hur väl marknadens kunskap tillgodogörs i den egna kommunala organisationen.

3.3 Konkurrensutsatt äldreomsorg – varför?

Hur ser det ut i landets kommuner?

Med två fallstudier som båda uppvisar goda exempel på hur marknadslösningar kan komma kommunen till gagn har vi genomfört en enkätstudie riktad mot särskilda boenden i alla landets kommuner. I enkäten har vi ställt frågor som tar sikte på om kommuner överhuvudtaget konkurrensutsätter särskilda boenden, men framför allt på vilka grunder konkurrensutsättning har skett och vilka effekter man tycker sig se av denna förändring. Av de som svarat är det 70% som inte konkurrensutsätter särskilda boenden. Vi kan med andra ord konstatera att Sveriges kommuner generellt inte har varit angelägna att nyttja marknadskrafterna för att driva äldreboenden. Av de kommuner som faktiskt konkurrensutsätter är det en politisk fråga och följdriktigt svarar 70% av de som konkurrensutsätter att en politisk församling godkänner förfråg-

ningsunderlagets utformning. Politikerna vill således ha insyn i verksamheten, något som inte minst kommunstyrelsens uppsynsplikt skulle kunna förklara.

Motiv till konkurrensutsättning

De rationella skälen till konkurrensutsättning som anges är i första hand att ge de äldre alternativ att välja mellan, i andra hand att höja kvaliteten i omsorgen och i sista hand för att sänka kostnaderna. Vi kan notera att ”valfrihets”-argumentet är viktigast. Samtidigt är just det argumentet knepigt. Sättet man i kommunerna vänder sig till marknadsaktörerna är nästan uteslutande enligt LOU. Endast 25% svarar att de använder LOV för särskilt boende. Sättet som LOU dominerar konkurrensutsättningen kan tolkas som att kommunerna framför allt tillhandahåller platser på privatägda boenden snarare än att erbjuda individuella personliga valmöjligheter. Ett aktivt kundval kräver att den gamle faktiskt tillåts välja mellan boendena om argumentet ska hålla. Med valfrihet som främsta skäl till att konkurrensutsätta så tonas samtidigt både kvalitetshöjning och kostnadspress ner som primära skäl att vända sig till marknaden.

Hur mycket av verksamhetsvolymen drivs då i privat regi? Av de som konkurrensutsätter särskilda boenden har ca 50% angivit att mindre än en fjärdedel av boendena drivs på entreprenad. Ungefär en fjärdedel svarar att privat regi står för hälften eller mer av volymen. Här finns med andra ord anledning att – på aggregerad nivå – prata om en ”försiktig” konkurrensutsättning. Drygt hälften av de som konkurrensutsätter äldreboenden har börjat med det under det första decenniet av 2000-talet. Lite mer än 20% har börjat tidigare och lika många har introducerat konkurrensutsättning från 2010 och senare. Man kan konstatera att några kommuner konkurrensutsätter med besked och några har varit tidigt ute, men faktum kvarstår att merparten av kommunerna ännu inte har beslutat om att konkurrensutsätta alls.

Men de kommuner som faktiskt konkurrensutsätter, på vilka grunder gör man det? I vår enkät syns ingen tydlig tendens att kommuner har inspirerats till konkurrensutsättning av andra kommuner. Snarare förefaller ideologin vara starkt påverkande i beslutet att konkurrensutsätta eller ej. Cirka 60% svarar att det ”stämmer bra” eller ”stämmer helt och hållet” att beslutet att konkurrensutsätta äldreomsorgen var ett ideologiskt beslut. Det står klart att ideologin färgar beslutet att vända sig till marknaden för välfärdsproduktion. Marknaden är däremot inte betraktad som ”god”, då cirka 70% av de som vänder sig till den anser att konkurrensen mellan privata utförare endast är ”medelgod” eller sämre.

Effekterna upplevs som begränsade

Att använda marknaden är liktydigt med att låta tillgängliga leverantörer kämpa för att få uppdraget. Om aktörerna som kämpar mot varandra är få så ställs upphandlande kommun i en sämre situation än om aktörerna var fler. Det ställer större krav på goda kunskaper om tjänsteutbudet och prisnivåerna på marknaden för att inte bli ”offer” för en illa fungerande marknad. Närmare hälften anser att konkurrensutsättningen inte har lett till ett mer varierat utbud av tjänster. Nästan 40 % är dock av åsikten att utbudet faktiskt har blivit mer varierat som en följd av konkurrensutsättningen, dock endast i måttlig omfattning (knappt 10 % har inte svarat på frågan). Majoriteten, två tredjedelar, svarar att de följer upp egen-regiboenden på exakt samma sätt som de följer upp privata boenden. Det som dominerar uppföljningsmetodiken är Socialstyrelsens nyckeltalssamling ”Öppna Jämförelser”, där 86 % säger att de använder dessa tal för uppföljning av både privata och egna boenden. Överlag hävdar respondenterna, 67 % av svaren, att de höjt kraven på både privata och egna särskilda boenden, men samtidigt nästan lika många (ca 60 %) att man i kommunens egna boenden inte har ändrat arbetssätt som en följd av konkurrensutsättningen. Endast en fjärdedel svarar att man arbetar annorlunda efter att ha tagit intryck av ”marknadens” lösningar.

Sammanfattningsvis kan sägas att graden av konkurrensutsättning av särskilda boenden i svenska kommuner är låg. Det är en politiskt viktig fråga och ideologiskt motiverad, med valfrihetsargumentet i högsätet. Att konkurrensutsättning leder till kvalitetsförbättringar stöds inte i enkäten, något som möjligen hör samman med att branschen upplevs ha låg konkurrensintensitet med framför allt några få stora aktörer (Vardaga, Aleris, m fl) som dominerande företag.

3.4 Sammanfattning

Vad kan vi lära av Klippan?

Låt oss göra ett försök till att sammanfatta resultaten från de tre delstudierna som redovisats ovan med början i den pilotstudie som gjordes i Klippan. Det kanske mest intressanta med resultatet från denna studie är det aktiva och metodiska arbetet med att inför varje upphandling förbättra upphandlingsförfarandet och anbudsunderlaget. Den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av resultatet som gjordes mellan upphandlingarna i syfte att ytterligare förbättra upphandlingsarbetet och anbudsförfarandet stärker denna observation.

Arbetet med att inför varje ny upphandling se över rutiner och anbudsunderlag samt arbetet med att förankra kunskapen i organisationen, utgör sammantaget flera tecken på lärande (Nonaka, 1994). Ett stöd för detta är att arbetet i Klippan visar tecken på såväl ”single-” som ”double-loop”-lärande då kunskapen inneburit förändringar i organisatoriska processer och spridit sig inom organisationen. Detta är något som inte enbart skett vid ett tillfälle utan upprepats över tid i samband med arbetet med nya upphandlingar (Nonaka, 1994).

En annan observation från Klippan är hur kunskapen spridits från mitten av organisationen (från kostchef och kostcontroller) till ledningen (politiken) och även utåt och nedåt genom arbetet gentemot personal i köken och eleverna på skolorna. Vad som hänt i Klippan är därför även ett exempel på det Nonaka (1994) benämner för ”middle-up-down”-spridning av kunskap. Detta har påverkat förståelsen i organisationen för vad såväl livsmedelskvalitet som måltidskvalitet är för något.

Det är emellertid inte bara förståelsen som förändrats utan även beteendet. Vad som skett är således inte enbart en förändring av en uppfattning eller ett synsätt utan även att tidigare beteenden och arbetsmetoder har ifrågasatts. Med hänvisning till Fiol och Lyles (1985) går det här således att tala om hur förändrad kognition inneburit inte bara ett ifrågasättande av beteende utan även föranlett att tidigare beteende förändrats och nya sätt att arbeta på blivit praxis och institutionaliserats (Fiol och Lyles, 1985). Även detta är ett tydligt tecken på att lärande skett inom ramen för livsmedelsupphandling i Klippan. Resultatet har blivit att kvaliteten på såväl mat som måltidssituationen har förbättrats. Det marknadsorienterade arbetssättet som kostchefen anammade har således inte enbart medfört en bättre kunskap om hur man handlar upp och förändrat upphandlingsrutierna, utan även påverkat hur man arbetar med måltider inom kommunen på ett sätt som upplevs som positivt av såväl elever som äldre på kommunens boenden.

Vad kan vi lära av Lund?

Om vi går vidare och sammanfattar resultaten från den fallstudie som gjordes av äldreomsorgen i Lunds kommun kan vi även där hitta tecken på lärande, även om de inte är lika tydliga och omfattande. Det finns emellertid en del likheter mellan det som hände i Klippan och det som hänt i Lund och det är att det har skett en gradvis utveckling över tid. Precis som i Klippan har man i Lund över tid arbetat med att utveckla och förbättra såväl upphandlings-

förfarandet som anbudsunderlaget och haft en aktiv dialog med marknadens aktörer, inte bara under själva upphandlingsskedet utan även mellan upphandlingar. Det faktum att arbetet med ersättnings- och utvärderingssystem utvecklats över tid visar tecken på att det inte bara skett en kognitiv förändring, d.v.s. att man insett att man arbetar under marknadsliknande förhållanden, utan även att man anpassat beteendet efter de nya förutsättningarna och således anammat ett marknadsorienterat arbetssätt. Utvecklingen i Lund kan därför liknas vid det som beskrivs av Fiol och Lyles (1985) avseende att lärande inte enbart handlar om att utmana föreställningar och förändra kognitionen, utan även att därefter anpassa beteende och organisatoriska processer efter de nya förutsättningarna.

Förändringen har emellertid framförallt skett i på ledningsnivå och inom ramen för det som av förvaltningen benämns för kvalitets- och utvärderingsenheten. I övriga delar av organisationen är förändringen av beteendet fortfarande begränsat. Det har inte i Lund i samma omfattning som i Klippans kommun skett en spridning av kunskapen från mitten av organisationen och uppåt och nedåt i verksamheterna (Nonaka, 1994). Istället för ”middle-up-down” har processen varit från toppen till mitten och då framförallt centrerats kring kvalitets- och utvärderingsenheten. Införandet av ett ersättnings- och utvärderingssystem som omfattar såväl externa utförare som egen regi har visserligen medfört att alla leverantörer arbetar under samma villkor. Det har emellertid inte inneburit någon ökad medvetenhet ute bland enhetschefer och chefer på äldreboenden i egen regi kring marknadsvillkor och möljigheten att lära av de privata utförarna – i alla fall inte på något systematiskt sätt. I den mån förändringar har skett (t. ex. när det gäller personalutbildning och hur maten bereds och serveras) har detta skett mer sporadiskt (d.v.s inte systematiskt) och utifrån vad tjänstemännen på kvalitets- och utvärderingsenheten lärt sig i kontakter med de externa utförarna.

Vad man däremot kan se är ett tydligt tecken på kunskapsöverföring och lärande bland de privata utförarna. Det faktum att man från vård- och omsorgsförvaltningen i Lund helt bortser från priset och enbart fokuserar på kvalitet i samband med upphandling har tvingat fram ett förändrat beteende bland de externa utförarna. Att gå från fokus på pris till fokus på kvalitet utmanade befintliga tankesätt kring offentlig upphandling och krävde således förändring i kognition med förändrat beteende hos såväl externa utförare som hos kommunen i deras roll som beställare som följd (Fiol och Lyles,

1985). Det finns även i de externa utförarnas beteende tecken på såväl single- som double-loop learning (Argyris och Schön, 1978) då de inte bara ändrat synen på upphandling utan även anpassat organisatoriska rutiner efter det nya förhållningssättet. Utöver att det inneburit en förändring av kognition och beteende har det också lett till en förändring av utbudet, vilket i sin tur förbättrat kvaliteten i de tjänster som brukarna får ta del av.

Och hur ser det ut i kommunerna?

Det är i ljuset av resultaten från pilotstudien i Klippan och fallstudien i Lund intressant att analysera resultaten av enkäten. Baserat på enkätresultaten tycks såväl Klippan som Lund vara förhållandevis unika i landet med sitt systematiska arbete med upphandling och fokus på kvalitet och innehåll i anbuden. Även om det tycks vara relativt vanligt förekommande att motiven bakom konkurrensutsättning är kvalitetsförbättringar, tycks ett systematiskt arbete med kvalitetsförbättringar i samband med upphandling däremot inte vara vanligt förekommande. En möjlig förklaring kan vara att det inte skett någon kognitiv förändring i samband med införandet av konkurrensutsättning, d.v.s. att ansvariga tjänstemän inte anammat marknadslogiken och tagit till sig hur man kan arbeta med den. Detta skulle vara i linje med vad Simon (2000) lyfter fram som betydelsefullt för marknadslösningar och vad Fiol och Lyles (1985) lyfter fram som centralt när det gäller att genom lärande åstadkomma förändringar i beteeendet. Vad studierna av Klippan och Lund emellertid visar är att arbetet har gett resultat och utifrån resultaten från enkätstudien tycks det finnas stora möjligheter att förbättra upphandlingsarbetet och därmed också kvaliteten på de tjänster som erbjuds brukarna bland landets kommuner.

Lärdomar i relation till studiens syfte

Om vi då slutligen går tillbaka till studiens syften och relaterar resultaten presenterade här till vad studien syftade till att åstadkomma blir det extra intressant att jämföra fallstudierna med resultaten från enkäten. Om vi börjar med syftet om kommunerna lär sig genom konkurrensutsättning är svaret i fallet Klippan ja både när det gäller hur de agerar som huvudman och som utförare. I fallet Lund har kommunen i egenskap av huvudman dragit lärdomar av konkurrensutsättningen. Även de privata utförarna kan genom att de förändrat sitt agerande och utbud också anses ha lärt sig något av konkurrensutsättningen. Däremot har kommunen ännu inte fullt ut funnit formerna

för hur kunskapen ska spridas till de offentliga utförarna, vilket de också är medvetna om.

När det gäller frågan hur kommunerna lär sig tycks det till stora delar i såväl Klippan som Lund handla om ett aktivt arbete med att ta in och processa information från marknaden. För att detta ska ske krävs det intresse och vilja för att lära sig att arbeta utifrån de nya förutsättningarna, d.v.s. marknadsvillkoren. Sådan vilja fanns i såväl Klippan som Lund. Det krävs också en anpassning av de organisatoriska rutinerna för att den nya kunskapen ska institutionaliseras och bli mindre individberoende. För tydligt är att det i såväl Klippan som Lund handlat om att enstaka individer initierat och drivit förändringsprocesserna.

På frågan vad kommunerna lär sig är det tydligt i såväl Klippan som Lund att de lär sig hur man gör affärer, eller med andra ord de utvecklar en beställarkompetens. Beställarkompetensen möjliggör för kommunerna att bli en aktiv motpart gentemot marknadens aktörer. Detta leder i sin tur till en möjlighet att påverka utbud och kvalitet och genom detta kan servicen till kommuninvånarna förbättras.

Om vi istället vänder oss till enkätens resultat och med samma frågor (om, hur och vad) är resultaten annorlunda. I de fall konkurrensutsättning sker är lärandet begränsat. Kommunerna överlag tycks snarare inta en passiv roll gentemot marknadens aktörer och det tycks inte finnas något utbrett arbete gentemot att utveckla beställarkompetensen. Givet resultaten från Klippan och Lund tycks det således finnas stor utvecklingspotential runt om i landet när det gäller lärande i samband med upphandling, vilket var studiens andra syfte att undersöka.

I kommande avsnitt kommer vi att på en mer övergripande nivå diskutera och analysera konsekvenserna av studiens resultat.

4. Analys och diskussion

Vår tes i den här rapporten är att konkurrensutsättning av offentligt finansierade verksamheter fungerar om kommunen aktivt utmanar befintliga marknadsaktörer i kraft av hög beställarkompetens. Utifrån resultatet av våra empiriska studier och med stöd i teori kring organisatoriskt lärande ska vi här utveckla närmre vad vi menar genom att på en mer övergripande nivå diskutera studiens resultat. Diskussionen kommer att ske med utgångspunkt i studiens syften. Syftet med studierna som den här rapporten bygger på har varit att beskriva och analysera

– om, hur och vad kommunala förvaltningar, som huvudman och utförare, lär sig genom att konkurrensutsätta offentlig serviceverksamhet samt
– hur den eventuella utvecklingspotential som finns för bättre och mer systematiskt organisatoriskt lärande ser ut i kommunerna.

4.1 Vad och hur lär sig kommunerna av konkurrensutsättning?

Vikten av att utveckla beställarkompetensen

Vad som föregick den här studien var den pilotstudie som gjordes i Klippans kommun. Vad författarna till den här rapporten upptäckte där väckte såväl ett intresse som frågor kring hur en kommun genom att anamma och anpassa sig till marknadens förutsättningar kan förbättra kvaliteten i de tjänster som erbjuds till invånarna. Vad som skedde i Klippans kommun är ett gott exempel på hur man från en enskild verksamhet/tjänstemans sida kan arbeta med att påverka inte bara innehållet i det man handlar upp, utan även koppla upphandlingsarbetet till inomorganisatoriskt kvalitets- och utvecklingsarbete. Vad Klippan som fall också belyser är hur man från kommunens tjänstemäns sida aktivt kan arbeta med att leta fram alternativa leverantörer och lösningar och att man genom att ändra i anbudsunderlagen kan möjliggöra för andra än de redan etablerade och dominerande aktörerna att lägga anbud. Detta är en intressant iakttagelse inte minst i relation till resultatet av enkätstudien som visar på att tjänstemän inom äldreomsorgen upplever att konkurrensintensiteten på marknaden är låg. Vad exemplet från Klippan visar är att det

faktiskt är möjligt att från en kommuns sida genom aktivt arbete gentemot marknaden ändra konkurrenssituationen och öppna upp för nya aktörer att lämna anbud. Att konkurrenssituationen på marknaden i ett utgångsläge är låg, behöver således inte betraktas som en begränsande faktor utan det är något en kommun aktivt kan arbeta med att förändra.

Betydelsen av organisatoriska processer

Även om Klippan på många sätt utgör ett intressant fall, är det emellertid inget exempel på konkurrensutsättning av en verksamhet och därför inte fullt ut applicerbart för den tes vi i den här rapporten arbetar med. Det är däremot utvecklingen inom äldreomsorgen i Lunds kommun. Utvecklingen i Lund visar tydligt på hur viktigt såväl själva upphandlingsarbetet som de processer beställaren arbetar med är för utfallet av en upphandling. Vad erfarenheterna från Lund visar på är att beställarkompetens inte enbart handlar om att kunna skriva ett bra anbud och bra avtal, det handlar också om hur de organisatoriska processerna anpassas till beställarrollen. Fallet Lund visar således på vikten av att aktivt arbeta med att kontinuerligt förbättra såväl processer som innehåll i anbud och avtal. Det kanske tydligaste exemplet på detta är utformningen av ersättnings- och utvärderingssystemet för äldreboenden i Lunds kommun. Genom detta arbete har man i Lund inte bara påverkat utbudet på marknaden utan även ökat kvaliteten på de tjänster som brukarna erbjuds i såväl de boenden som drivs i egen regi som de som drivs av externa utförare.

Resultaten från den enkät som gjorts inom ramen för den här studien visar på att privata företag inte driver kommuners kvalitetsutveckling. Detta är föga förvånande. Privata företag agerar efter vilka krav kommunerna ställer i upphandlingen och vad som står skrivet i anbuden. Om fokus är på pris och inte kvalitet i det kommunerna efterfrågar kommer detta att återspeglas i utbudet på marknaden. Vad resultatet från såväl Klippan som Lund emellertid visar är hur ett ändrat fokus från en kommuns sida kan påverka beteendet bland aktörerna på marknaden och på sikt även det utbud som finns på marknaden.

4.2 Hur kan då en kommun utvecklas i rollen som beställare?

I såväl Klippan som Lund verkar det handla om en vilja att förändras och utvecklas som organisation. Detta gör organisationen öppen för lärande och mottaglig för nya idéer. Viljan till förändring och utveckling tycks således

vara en förutsättning för kognitiv förändring, vilket i sin tur är vad som krävs för att utmana befintliga föreställningar och arbetssätt (Fiol och Lyles, 1985). I slutändan är det detta som krävs för att åstadkomma ett aktivt lärande på såväl individuell som organisatorisk nivå. Utmaningen ligger emellertid i att överföra kunskapen från individnivå till organisatorisk nivå. Fallet i Klippan visar på ett aktivt lärande som hade sitt ursprung på individnivå, men som genom spridning uppåt och nedåt i organisationen (Nonaka, 1994) kom att bli allt mer institutionaliserat. Liknande tendenser kan skönjas i Lund, även om det i nuläget framförallt sker ett kunskapsutbyte mellan de privata leverantörerna samt mellan de privata leverantörerna och ansvarig tjänsteman på kvalitets- och utvärderingsenheten. Däremot tycks strukturen finnas på plats i Lund för att åstadkomma ett mer aktivt lärande där överföringen av kunskap även sker till utförarna i egen regi. Vad som fortfarande saknas i Lund tycks vara en förändring av själva beteendet i organisationen, d.v.s. hur individerna i organisationen de facto arbetar med att återföra och applicera kunskap genererad utanför kommunen.

Slutsatsen som kan dras från fallstudierna av Klippan och Lund är att en kommunal förvaltning kan höja kvaliteten och sänka kostnaderna för en verksamhet genom att lära sig om nya och bättre sätt att göra gamla saker på eller att lära sig om nya saker. Resultaten från den genomförda enkäten som ger oss en bild av hur det ser ut i landet i övrigt visar emellertid på att Klippan och Lund i många fall är unika. Vad den enkätundersökning som gjorts i den här studien visar är att nationellt är tecknen svaga på att konkurrensutsättning driver på kvalitetsutvecklingen inom äldreomsorgen. Branschen domineras av ett fåtal aktörer och konkurrensintensiteten är låg. Socialstyrelsens öppna jämförelser tycks inte heller fungera som en etablerad bas för institutionaliserat lärande.

4.3 Hur ser utvecklingspotentialen ut?

Om vi utgår från resultaten av den enkät som gjorts inom ramen för den här studien tycks utvecklingspotentialen vara stor. Andelen kommuner som konkurrensutsätter inom äldreomsorgen är liten och de som gör det tycks inte i någon större utsträckning aktivt arbeta med att utveckla och anpassa varken beställarkompetens eller organisatoriska processer efter de nuvarande förutsättningarna. Vad resultaten från vår studie visar är hur kommunerna genom de krav de ställer kan ändra utbudet på marknaden och styra utvecklingen i en riktning som gynnar kvalitetsutveckling, vilket i sin tur inverkar

positivt på den service kommuninvånarna får. Nyckeln är en aktiv beställarroll och kompetens och kunskap om marknaden gentemot vilken man agerar. Det senare har visat sig ha stor betydelse i såväl Klippan som Lund. Nyckelpersonerna i båda kommunerna hade gedigen kunskap om branschen och erfarenhet från tidigare kontakter med leverantörerna.

En kommun som väljer att konkurrensutsätta en verksamhet har således ett eget ansvar för att resultatet blir bra. Det går inte att inta en passiv roll och invänta marknaden, utan det är kommunerna som måste ta en aktiv roll för att ändra utbudet och det gör de genom att förbättra beställarkompetensen och anpassa de interna processerna efter den nya rollen. Vikten av en väl utvecklad beställarkompetens är något som även lyfts fram i andra studier kring konkurrensutsättning inom bl.a. äldrevården (Meagher och Szebehely, 2013). Vad som också tycks vara av stor vikt är att det system som skapas har trovärdighet och legitimitet, speciellt eftersom kvalitet tenderar att vara svårare att utvärdera än pris. I Lund har man arbetat med att skapa detta genom att säkerställa likabehandling och sträva efter att skapa ett system som är transparent.

Motiven bakom konkurrensutsättningen är en vilja att ge medborgarna valmöjligheter och att skapa en konkurrenssituation som driver på utvecklingen av tjänsteutbudet. Problemet tycks vara att man från kommunernas sida tror att marknaden per automatik ska åstadkomma detta genom att brukarna ”röstar med fötterna” och använder sin möjlighet till voice och exit (Hirschman, 1970) för att påverka utbudet. Uppföljningen av hur väl detta fungerar tycks däremot, baserat på vad som framkommit i vår enkät och andra studier inom området, saknas. Vad vår studie visar på är emellertid att det finns ett utrymme mellan övertygelsen att marknaden automatiskt löser kvalitets- och kostnadsproblemen i en verksamhet och övertygelsen att privata lösningar är att skänka bort skattepengar utan att få något för det. Det finns även tecken som pekar på att det finns potential i detta utrymme. I Socialstyrelsens rapport ”Kommun- och enhetsundersökningen, vård och omsorg om äldre, 2014” framgår att ”enskilda” anordnare av äldreomsorg håller överlag en högre kvalitet än motsvarande kommunala enheter. Givet att resultaten är tillförlitliga finns här således goda förutsättningar för kvalitetsutveckling bland de kommunala boendena. Det handlar emellertid om att ta tillvara på det utrymme som finns.

Detta utrymme kan fyllas av kommunerna i deras roll som beställare genom en aktiv utveckling av beställarrollen och beställarkompetensen. Yt-

terst handlar detta om att utmana befintliga föreställningar om å ena sidan marknadens perfektion och å andra sidan marknadens misslyckande. Det handlar om att inte se konkurrensutsättningen som ett mål utan som ett medel. Genom ökad kunskap om marknaden kan kraven höjas för såväl de privata som de offentliga leverantörerna. Det räcker således inte med att kommunerna erbjuder alternativ, utan de måste aktivt arbeta med att skapa rätt förutsättningar för dessa alternativ att etablera sig och utvecklas – därmed utvecklas marknaden och utbudet och i slutändan gynnar detta brukaren.

Perfekt konkurrens är inget som finns i praktiken utan naturligt är marknaden uppdelad och aktörerna på den strävar efter att förbättra sin position. Om kommunerna frågar efter pris upptår naturligt en priskonkurrens och det kommer i slutändan att inverka negativt på kvaliteten. Om kommuner däremot efterfrågar kvalitet och variation i utbudet kommer marknadens aktörer att anpassa sig efter detta. Det räcker således inte med att erbjuda alternativ. Inte heller är det fruktbart att hänfalla åt kritik av marknadens aktörer och diskutera förbud mot privata alternativ när prispress med kvalitetsbrister som följd rapporteras. Speciellt inte med tanke på att detta riskerar att slå mot de mindre aktörerna och ytterligare förstärka de stora aktörernas ställning och därmed hämma mångfalden (Sundling, 2015). Istället handlar det om som tidigare nämndes att se konkurrensutsättning som medel och inte som mål och att kommunerna tar ett aktivt ansvar för den marknad de är med och skapar och utvecklar. Därmed är det logiskt att poängtera – finns det inga konkurrenter så finns det heller inga förutsättningar för en framgångsrik konkurrensutsättning.

Efter genomförd studie kan vi konstatera att det finns stor potential att använda konkurrensutsättningen som ett medel för lärande och att ett sådant lärande när det fungerar kan bidra till att öka kvaliteten i de tjänster som erbjuds i såväl privat som offentlig regi. I nuläget tycks emellertid lärandet i kommunerna vara lågt. Det tycks finnas en tendens för kommunerna att efter beslutad konkurrensutsättning dra sig tillbaka och förlita sig på marknadsmekanismerna. Samtidigt debatteras vinster i välfärden som ett leverantörsproblem, där privata vinstdrivna företag berikar sig på knappa skattemedel. Vad den här studien emellertid visar på är att det finns ett stort outnyttjat utrymme för förbättring bland svenska kommuner. För att åstadkomma förbättring krävs det att befintliga föreställningar kring konkurrensutsättning utmanas och att kommunerna därigenom blir öppna för behovet av och potentialen i att anamma en mer aktiv beställarroll. Höga vinster är inte bara

en konsekvens av att leverantören tar bra betalt, det är direkt avhängigt att kunden betalar begärt pris. En aktiv beställare reagerar på för höga priser, men att skapa en aktiv beställarfunktion kräver inte bara att enskilda individer ändrar inställning och beteende, utan att denna förändring sker även på organisatorisk nivå. Förvisso visar resultaten från såväl Klippan som Lund att enskilda individer kan fungera som katalysatorer i detta förändringsarbete. För att förändringen ska vara bestående krävs det emellertid en insitutionalisering av kunskapen i form av förändrade organisatoriska processer där ”förvaltaren” börjar agera som en ”affärsman”.

Referenser

Argyris, C. and Schön, D. (1978), Organizational learning: A theory of action perspective. Addison-Wesley.

Coase, R.H., (1937), *The Nature of the Firm,* in Stigler, G.J. and Boulding, K.E. eds. (1953).

Delfi, 2012a. Nyhetsbrev, 20120705.

Delfi, 2012b. Storhushållsguide, Delfi Marknadspartner.

Dunleavy, P. (1994) The Globalization of Public Services Production: Can Government be 'Best in World'? Public Policy and Administration, 9, 2, pp. 36–64.

Fiol, C.M. and Lyles, M.A. (1985), Organizational learning. Academy of management review, 10, 4, 803–813.

Hartman, L. (ed) (2011), Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd? SNS Förlag.

Heikkila, T. and Gerlak, A.K. (2013), Building a Conceptual Approach to Collective Learning: Lessons for Public Policy Scholars. Policy Studies Journal, 41, 3, pp. 484–512.

Hirschman, A. 0. (1970). Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hood, C. 1991. 'A public management for all seasons?' *Public Administration,* 69, 3–19.

Hood, C. 1995. 'The "New Public Management" in the 1980's: Variations on a theme.' Accounting, Organizations and Society, 20, 2/3, pp. 93–109.

Kahneman, D. (2011), Thinking, Fast and Slow. Penguin Group.

Knutsson, H. and A. Thomasson. 2010. "Mat för äldre – Innovativ Upphandling", Vinnova.

Knutsson, H. and A. Thomasson. 2013. ”Innovation in the public procurement process. A study of the creation of innovation-friendly public procurement.” *Public Management Review,* Innovation Special Issue: 1–14.

Kost & Näring. 2015. ”Grossistbarometern.” Online: http://www.kostochnaring.se/grossistbarometern

March, J.G. (2010), Ambiguities of experience, Cornell University Press.

Meagher, G och Szebehely, M. (eds). 2013. Marketisation in Nordic eldercare: A research report on legislation, oversight, extent and consequences. Stockholm Studies in Social Work 30.

Nonaka, I. 1994. ”A dynamic theory of organizational knowledge creation.” *Organization Science* 5 (1): 14-37.

Porter, M.E. 1980. *Competitive Strategy.* New York: Free Press.

Porter, M.E. 2008. ”The Five Competitive Forces That Shape Strategy.” *Harvard Business Review*. January: 79–93.

Simon, H.A. (1945), *Administrative Behavior,* The Macmillan Company.

Simon, H.A. (2000), Public Administration in Today’s World of Organizations and Markets. Political Science and Politics, 33, 4, pp. 749–756.

Socialstyrelsen. 2014. Kommun- och enhetsundersökningen, vård och omsorg om äldre 2014, Nationella resultat, metod och indikatorer.

Statskontoret (2012), Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning. Statskontoret, 2012:10.

Sveriges Kommuner och Landsting, Vårdföretagarna och Svenskt Näringsliv. 2014. Upphandla bättre. Guide för styrning mot kvalitet i upphandlingen av särksilt boende inom äldreomsorgen.

Sundling, J. 2015. Pressade vinster i välfärden, Dagens Samhälle, April 2015.

Williamson, O.E., (1975), Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York, Free Press.

Intervjuförteckning

Klippans kommun

Rune Persson, ordförande Barn- och utbildningsnämnden. 150126

Kenneth Dådring (m), oppositionsråd. 150204

Gunnel Johansson (c), kommunpolitiker. 150204

Anita Broddesson, kostchef. 150210

Stina Palmér, kostcontroller. 150210

Eva Norlin, kökschef Nya Snyggatorpsskolan. 150216

Lunds kommun

Seth Pettersson, chef Vård- och omsorgsförvaltningen. 150220

Susanne Berg, kvalitetschef. 150521

Lars Johansson, tidigare ordförande vård- och omsorgsnämnden. 150311

Livsmedelsverket

Eva Sundberg, teamchef Kompetenscentrum för måltider i vård, skola och omsorg, Livsmedelsverket. 150206

”Konkurrens för välfärd”, enkätundersökning

texta:k websurvey

Enkät: ID: **87915** Konkurrens för välfärd
Rapport: ID: **75767** Namn: Konkurrens för välfärd
URL: https://websurvey.textalk.se/rep.php?ID=75767

Hans Knutsson
Min profil Logga ut

Enkäter Deltagarlistor Rapporter Enkätmallar Deltagarlistmallar Administratörer System Hjälp Manual

Enkätfrågor | Inställningar | Deltagare | Enkätens rapporter | Svar | Verktyg | Testa enkät

Rapportfrågor Inställningar Grundfiltrering Sammanlänkning Skicka **Visa rapporten**

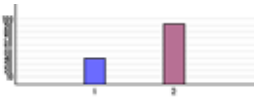
Öppna i nytt fönster

Konkurrens för välfärd

Antal deltagare i enkäten: **290**
Antal erhållna enkätsvar: **131**

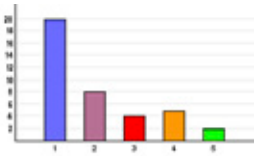
Anlitar Din kommun privata utförare av vård och omsorg inom särskilt boende idag? Antal svar på frågan: **131**

(1) Ja	39	*29,8%*
(2) Nej	92	*70,2%*



1. Ungefär hur stor andel av kommunens äldreboendeplatser ansvarar privata utförare för? Antal svar på frågan: **37**

(1) < 25 %	20	*51,3%*
(2) 26-50 %	8	*20,5%*
(3) 51-75 %	4	*10,3%*
(4) 75-100 %	5	*12,8%*
(5) Antal som ej svarat	2	*5,1%*



2. Vilket år infördes konkurrensutsättning av kommunens särskilda boenden? Antal svar på frågan: **35**

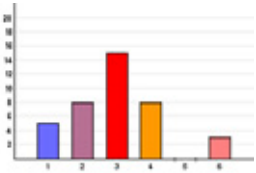
Ange årtal, exakt eller ungefärligt.

96
2012
2003
1990 och framåt
2006
2010
2008
1995
2007
2010
2012
Omkring 2000
1998
2009
1992
någon gång på 90-talet
Från 1993 och framåt har särskilda boenden konkurrensutsatts
2006
2009
Början av 2000-talet
2008
2011
2000
2002
2013
2009
2011
2011
1995
2007
2000
2000
2008
test
test

3a. Beslutet om konkurrensutsättning inspirerades av annan kommuns erfarenheter. Antal svar på frågan: **36**

Ange i vilken grad Du håller med om påståendet. 1 = stämmer inte alls, 2 = stämmer inte, 3 = stämmer, 4 = stämmer bra, 5 = stämmer helt och hållet

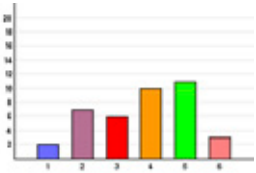
(1) 1	5	*12,8%*
(2) 2	8	*20,5%*
(3) 3	15	*38,5%*
(4) 4	8	*20,5%*
(5) 5	0	*0%*
(6) Antal som ej svarat	3	*7,7%*



3b. Beslutet om konkurrensutsättning fattades på ideologiska grunder. Antal svar på frågan: **36**

Ange i vilken grad Du håller med om påståendet. 1 = stämmer inte alls, 2 = stämmer inte, 3 = stämmer, 4 = stämmer bra, 5 = stämmer helt och hållet

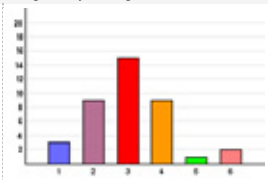
(1) 1	2	*5,1%*
(2) 2	7	*17,9%*
(3) 3	6	*15,4%*
(4) 4	10	*25,6%*
(5) 5	11	*28,2%*
(6) Antal som ej svarat	3	*7,7%*



4. Hur bedömer Du konkurrensintensiteten mellan privata utförare av äldreomsorg i särskilda boenden? Antal svar på frågan: **37**

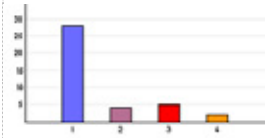
1 = mycket låg, 2 = låg, 3 = varken hög eller låg, 4 = hög, 5 = mycket hög

(1) 1	3	*7,7%*
(2) 2	9	*23,1%*
(3) 3	15	*38,5%*
(4) 4	9	*23,1%*
(5) 5	1	*2,6%*
(6) Antal som ej svarat	2	*5,1%*



5. Vi konkurrensutsätter särskilda boenden i vår kommun enligt följande lagstiftning: Antal svar på frågan: **37**

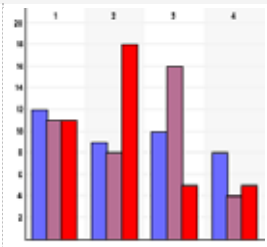
(1) LOU	28	*71,8%*
(2) LOV	4	*10,3%*
(3) Båda	5	*12,8%*
(4) Antal som ej svarat	2	*5,1%*



6a. Varför konkurrensutsätter Din kommun särskilt boende? Rangordna nedanstående skäl. Antal svar på frågan: **35**

Rang 1 = viktigaste skälet

	Konkurrens skapar valmöjlighet för den äldre.	Konkurrens skapar kostnadspress.	Konkurrens genererar kvalitetsutveckling.
(1) 1	12 *30,8%*	11 *28,2%*	11 *28,2%*
(2) 2	9 *23,1%*	8 *20,5%*	18 *46,2%*
(3) 3	10 *25,6%*	16 *41,0%*	5 *12,8%*
(4) Inget svar	8 *20,5%*	4 *10,3%*	5 *12,8%*



6b. Om det finns andra skäl till att konkurrensutsätta särskilda boenden i Din kommun, utveckla Ditt svar här. Antal svar på frågan: **7**

Verksamhetsutveckling nya friska idéer för att ytterligare höja kvalitet och valfrihet. Vi har som exempel Profilboenden

I Hässleholm kommun finns många privata vårdboende och det finns en lång tradition av att köpa platser och inte ha allt i egen regi. Oavsett partifärg har man velat att de privata vårdgivarna skall kunna fortleva. Senare tid upphandlas platserna via Kommentus och kommunförbundet Skåne. Kan inte säga hur många upphandlingar som är gjorda genom åren. Kommunen köper plats för plats och skriver då individuella placeringsavtal.

ideologi

Valmöjlighet för den äldre finns ändå, då den äldre har möjlighet att önska äldreboende.

Skälet är strikt ekonomiskt, om det är politiskt ideologisk fråga eller ej? Ökad valfrihet är inte möjlig i en liten kommun.

test

test

7. Hur många upphandlingar av särskilt boende har gjorts sedan konkurrensutsättning introducerades? Antal svar på frågan: **34**

(1) 1	6	*15,4%*
(2) 2	11	*28,2%*
(3) 3	6	*15,4%*
(4) 4	4	*10,3%*
(5) 5	3	*7,7%*
(6) Fler än 5 (ange antal med siffror)	4	*10,3%*
(7) Antal som ej svarat	5	*12,8%*

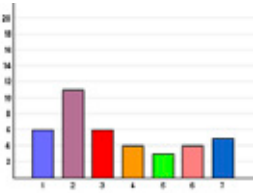
Fler än 5 (ange antal med siffror):

Ett stort antal, kan inte ange då de gjorts under så många år

vet ej

ca 20

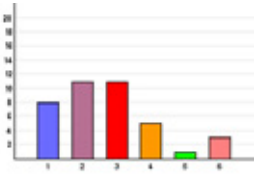
plus ett tomt svar



8. Variationen i utbudet av tjänster inom särskilt boende har ökat som en följd av konkurrensutsättningen. Antal svar på frågan: **36**

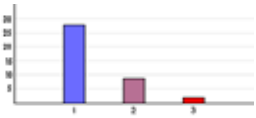
Ange i vilken grad Du håller med om påståendet. 1 = stämmer inte alls, 2 = stämmer inte, 3 = stämmer, 4 = stämmer bra, 5 = stämmer helt och hållet

(1) 1	8	*20,5%*
(2) 2	11	*28,2%*
(3) 3	11	*28,2%*
(4) 4	5	*12,8%*
(5) 5	1	*2,6%*
(6) Antal som ej svarat	3	*7,7%*



9. Förfrågningsunderlag beslutas politiskt i nämnd, KS eller KF. Antal svar på frågan: **37**

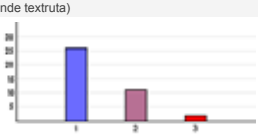
(1) Ja	28	*71,8%*
(2) Nej	9	*23,1%*
(3) Antal som ej svarat	2	*5,1%*



10. Vi följer upp egen regi- och entreprenadboenden exakt likadant. Antal svar på frågan: **37**

(Om skillnad finns, utveckla gärna detaljer i avslutande textruta)

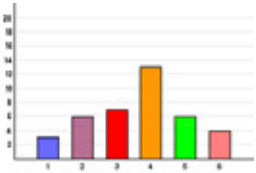
(1) Ja	26	*66,7%*
(2) Nej	11	*28,2%*
(3) Antal som ej svarat	2	*5,1%*



11. Kvalitetskraven på särskilda boenden i egen regi har höjts sedan starten på grund av konkurrensutsättning. Antal svar på frågan: **35**

Ange i vilken grad Du håller med om påståendet. 1 = stämmer inte alls, 2 = stämmer inte, 3 = stämmer, 4 = stämmer bra, 5 = stämmer helt och hållet

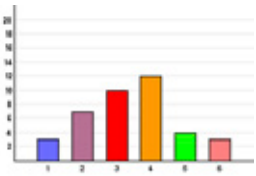
(1) 1	3	*7,7%*
(2) 2	6	*15,4%*
(3) 3	7	*17,9%*
(4) 4	13	*33,3%*
(5) 5	6	*15,4%*
(6) Antal som ej svarat	4	*10,3%*



12. Kvalitetskraven på särskilda boenden i privat regi har höjts på grund av konkurrensutsättning. Antal svar på frågan: **36**

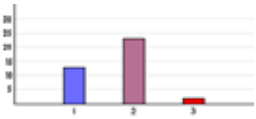
Ange i vilken grad Du håller med om påståendet. 1 = stämmer inte alls, 2 = stämmer inte, 3 = stämmer, 4 = stämmer bra, 5 = stämmer helt och hållet

(1) 1	3	*7,7%*
(2) 2	7	*17,9%*
(3) 3	10	*25,6%*
(4) 4	12	*30,8%*
(5) 5	4	*10,3%*
(6) Antal som ej svarat	3	*7,7%*



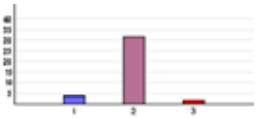
13. Kryssa i de alternativ som stämmer in på Er. Som ett led i utvärdering av - egen regi använder vi - Nöjd Kund-Index Antal svar på frågan: **36**

(1) Tom	13	*34,2%*
(2) Ifylld	23	*60,5%*
(3) Inget svar	2	*5,3%*



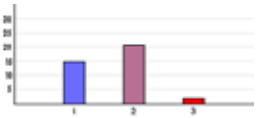
13. Kryssa i de alternativ som stämmer in på Er. Som ett led i utvärdering av - egen regi använder vi - Öppna Jämförelser Antal svar på frågan: **36**

(1) Tom	4	*10,5%*
(2) Ifylld	32	*84,2%*
(3) Inget svar	2	*5,3%*



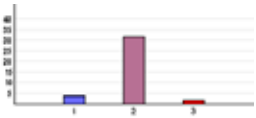
13. Kryssa i de alternativ som stämmer in på Er. Som ett led i utvärdering av - entreprenader använder vi - Nöjd Kund-Index Antal svar på frågan: **36**

(1) Tom	15	*39,5%*
(2) Ifylld	21	*55,3%*
(3) Inget svar	2	*5,3%*



13. Kryssa i de alternativ som stämmer in på Er. Som ett led i utvärdering av - entreprenader använder vi - Öppna Jämförelser Antal svar på frågan: **36**

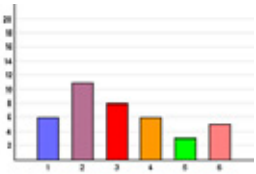
(1) Tom	4	*10,5%*
(2) Ifylld	32	*84,2%*
(3) Inget svar	2	*5,3%*



14. Vi har som en följd av konkurrensutsättningen ändrat arbetssätt i de särskilda boenden som drivs i egen regi. Antal svar på frågan: **34**

Ange i vilken grad Du håller med om påståendet. 1 = stämmer inte alls, 2 = stämmer inte, 3 = stämmer, 4 = stämmer bra, 5 = stämmer helt och hållet

(1) 1	6	*15,4%*
(2) 2	11	*28,2%*
(3) 3	8	*20,5%*
(4) 4	6	*15,4%*
(5) 5	3	*7,7%*
(6) Antal som ej svarat	5	*12,8%*



Beslutet ATT upphandla enl LOU är fattat av Ks/Kf men handläggs av Socialnämnden. Entreprenörskapet har lett till mycket utveckling inom egenregin och initialt också kostnadseffektiviseringar så att verksamheterna nu är likvärdiga i kostnad och kvalitet men är olika. Detta har varit mycket positivt för verksamheterna.

2012 hade omsorgsnämnden en målsättning att 30 % av platserna inom ÄO skulle vara hos privata vårdgivare, men då kommunen sett ett minskat behov av särskilt boende har man i första hand använt egna platser för att inte stå med tomplatser. Målsättningen finns inte längre.

Vi har samma kvalitetskrav för alla utförare av särskilt boende. Gäller både intern utförare och extern utförare. Det har inneburit att verksamheterna i högre grad än tidigare arbetar efter de kvalitetskrav som ställs. Vi har också system för uppföljning oavsett egenregi eller extern utförare.

Vi upphandlade särskilda boenden enligt LOU i början av 1990-talet. Kommunen införde därefter en modell med auktorisationsvillkor. Dvs. en sorts föregångare till LOV. Den 1 jan 2016 kommer konkurrensutsättning att ske enligt LOV. Därför blir några av ovan frågor svara att lämna ett lämpligt svar på.

Uppfattar att våra kommunala utförare har utvecklat sitt arbete pga konkurrensutsättningen

Uppföljning Största delen lika men extra uppföljning av avtalen med privata

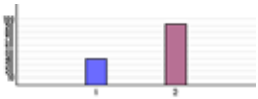
Ett boende drivs på entreprenad i kommunen. Uppföljningar görs på alla nämndens verksamheter. Det som skiljer är att boendet som drivs på entreprenad har mervärden i sitt avtal som inte finns på samma sätt på övriga.

test

test

Anlitar Din kommun privata utförare av vård och omsorg inom särskilt boende idag? Antal svar på frågan: **131**

(1) Ja	39	*29,8%*
(2) Nej	92	*70,2%*



Anlitar Din kommun privata utförare av vård och omsorg inom särskilt boende idag? Antal svar på frågan: **131**

(1) Ja	39	*29,8%*
(2) Nej	92	*70,2%*