



**EKONOMI
HÖGSKOLAN**
Lunds universitet

**Nationalekonomiska institutionen
Ekonomihögskolan i Lund**

Offentlig service på entreprenad - exemplet Nibblegården och Ärtan.

Magisteruppsats 10 p

Författare: Victor Ståhl

Augusti 2006

Handledare: Fredrik Andersson

Abstract

Denna uppsats behandlar utkontrakteringar i offentlig sektor och som praktikfall har utkontrakteringen av äldreboendena Nibblegården och Ärtan i Lunds kommun valts. Själva syftet med uppsatsen är att få en uppfattning om vilka effekter som uppkommer vid utkontrakteringar. I uppsatsen diskuteras även vad som bör beaktas vid utkontrakteringsbeslut (eller återtagande av utkontrakterad verksamhet). Den innehåller också en analys av hur kontrakt mellan det offentliga och privata aktörer är utformade och hur utformningen stämmer överens med den ekonomiska litteraturen.

Studien har visat på att det finns vissa skillnader mellan teori och empiri vad gäller kontrakts utformning. Inventarier och hjälpmedel ägs ofta av det offentliga, vilket även i de flesta fall kombineras med sanktionshot om viten (om de privata aktörerna missköter dem). Långa kontrakt med kontraktörerna gör dessutom att flera kostnader minskar. Dess påverkan på *ex ante* konkurrensen är utifrån denna studie oklar.

Vid utkontrakteringsbeslut (eller beslut att återta verksamhet i offentlig drift) bör man ta hänsyn till ett brett spektrum av effekter för att de ska få förväntade effekter. Vidare kan man också se att utkontrakteringar har negativa effekter på möjligheterna att genomföra politiska reformer (såsom höjda kvinnlöner inom offentlig sektor). Studien visar också på att utkontrakteringar har flera negativa effekter för lönearbetare. Exempel på det är ökat arbetstempo, minskad arbetsplatsdemokrati samt minskade löner för de anställda som grupp.

Nyckelord: Utkontrakteringar, äldreboende, samhällseffekter och personaleffekter.

1. INLEDNING	4
1.1 FRÅGESTÄLLNING OCH AVGRÄNSNING	4
1.2 METOD OCH MATERIAL	5
1.3 LITTERATURVAL	7
1.4 SPRÅK	8
1.5 DISPOSITION	9
2. TEORI	10
2.1 NATURLIGA MONOPOL	10
2.2 KOSTNADER VID UTKONTRAKTERING	11
2.3 OFULLSTÄNDIGA KONTRAKT OCH ÄGANDE AV PRODUKTIONSMEDEL	11
2.4 KONTRAKTERBARHET	13
2.5 KONTRAKTSMISSLYCKANDE OCH MARKNADSMISSLYCKANDE	14
3. EMPIRISK FORSKNING	16
3.1 KOSTNADSFÖRÄNDRINGAR	16
3.1.1 THE REDISTRIBUTION HYPOTHESIS	19
3.1.2 HOLD UP-PROBLEM	20
3.2 KVALITET	20
3.2.1 THE QUALITY SHADING HYPOTHESIS	21
3.3 KONKURRENS ELLER ÄGANDE?	22
3.4 EFFEKTER PÅ SYSSELSÄTTNING OCH ARBETSVILLKOR	23
3.5 MÖJLIGHETEN ATT REDOVISA I OFFENTLIG SEKTOR	25
4. PRAKTIKFALLET UTKONTRAKTERING AV ÄLDREVÅRD I LUNDS KOMMUN	26
4.1 UPPHANDLINGSPROCESSEN	26
4.2 VÅRDFÖRETAGET ATTENDO AB	27
5. MATERIAL	30
5.1 UTFORMNING AV KONTRAKT	30
5.2 SAMARBETE, ÄGANDE OCH ORGANISATIONSFORM	33
5.3 EFFEKTER FÖR ANSTÄLLDA OCH BRUKARE	34
6. DISKUSSION	38
6.1 KONTRAKTETS UTFORMNING	38
6.2 ÄGANDE OCH ORGANISATIONSFORM	40
6.3 EFFEKTER FÖR ANSTÄLLDA OCH BRUKARE	41
6.4 POLITISKA EFFEKTER	43
6.5 VAD BÖR BEAKTAS VID UTKONTRAKTERINGSBESLUT?	45
7. SLUTSATSER	47

8. VIDARE STUDIER	51
--------------------------	-----------

9. KÄLLFÖRTECKNING	52
---------------------------	-----------

1. Inledning

Det finns en internationell trend som innebär att allt fler offentliga tjänster läggs ut på entreprenad. Sverige går i samma riktning. Stockholms stad är ett konkret exempel. Enligt Rönnbäck (2005) hade den borgerliga majoriteten i Stockholms stad som mål att under en 5-årsperiod utkontraktera all kommunal verksamhet. Detta skedde inte, men en hel del tjänster lades ut på entreprenad. En arbetsintensiv tjänst som utkontrakterades var äldrevården. Utrednings- och statistikkontoret i Stockholms stad har utfört en enkätundersökning bland personal på äldreboenden, och fann att utkontrakteringarna av äldrevård har fått mestadels negativa effekter för personalen (Utrednings- och statistikkontoret i Stockholms stad, 2004). Även fast utkontrakteringar av äldrevård ger blandade resultat vad gäller t.ex. driftkostnader och troligtvis inte innebär några besparingar på lång sikt läggs ofta äldrevården ut på entreprenad (se exempelvis Rönnbäck (2006)).

Detta har gjort att jag har valt att studera tillhandahållande av äldrevård, och de samhällsekonomiska och personalekonomiska effekter utkontrakterad äldrevård ger. Utkontrakteringen av två äldreboenden (Nibblegården och Ärtan) i min hemkommun Lund har valts, eftersom det är praktiskt att studera ett fall som ligger nära rent geografiskt.

1.1 Frågeställning och avgränsning

Således är frågeställningen: Vilka samhällseffekter och personaleffekter har utkontrakteringen av äldrevård i Nibblegården och Ärtan gett upphov till och vilka effekter bör inkluderas i utkontrakteringsbeslut? Hur fungerar utformningen av kontrakt med privata aktörer i praktiken?

Uppsatsen utvärderar inte kostnaderna kopplade till utkontrakteringen av äldreomsorgen i Lunds kommun (såsom driftkostnader, kostnader som

härstammar från att ta upp anbud etc.) utan är mer av ett resonemang runt dess olika effekter. Fokus är heller inte på kvaliteten i Nibblegården och Ärtan och hur den har förändrats. Brukareffekter studeras indirekt och kan inte ses som huvudsyftet med uppsatsen.

1.2 Metod och material

För att besvara frågeställningen har intervjuer genomförts med personer som har kopplingar till utkontrakteringen och till driften av äldreboendena på Nibblegården och Ärtan. Med begränsade resurser i tid och pengar är intervjuer en bra metod för att skaffa sig kunskap om effekterna för berörda personer såsom ansvariga inom offentlig förvaltning, arbetsköpare, lönearbetande, brukare och anhöriga. Man har också möjlighet att få en inblick vad gäller måluppfyllelse vad beträffar kvalitet, kostnadseffektivitet, personalpolitik och jämställdhet osv.

Den sortens intervjuer jag har valt att göra benämns *kvalitativa intervjuer*. Jan Trost beskriver den sortens metod i sin bok *Kvalitativa metoder* (1997):

”Kvalitativa intervjuer utmärks bland annat av att man ställer enkla och raka frågor och på dessa enkla frågor får man komplexa svar, innehållsrika svar” (s.7)

I exempelvis många beteendevetenskapliga studier kan det vara viktigt att inte påverka den intervjuades svar genom exempelvis mimik, beteenden och eller vinklade frågor. I mitt fall kan inte intervjuarens beteende anses vara lika viktigt, även om man bör begränsa överdrivet vinklade frågesällningar, irriterande beteenden etc. För att få fram nyanser och att belysa saker och ting från olika synvinklar har ämnen och frågor ur olika perspektiv tagits upp. Under intervjuerna har jag också valt att vara mer aktiv än vad Trost (1997) förespråkar. I stället för att ställa i förväg formulerade frågor har jag valt ut intressanta områden och låtit den första frågan vara mer allmänt betingad, för att sedan i stor utsträckning låta den intervjuade styra samtalet. I vissa fall har undertecknad varit mer aktiv och i

andra fall varit mer passiv och låtit den intervjuade styra intervjun. På det sättet uppkom även många följdfrågor under samtalet.

En nackdel med den här typen av intervju är att trovärdigheten ibland kan komma att ifrågasättas. Man måste således kunna visa att man har relevanta data och att analyserna av dem är trovärdiga (Troost, 1997; s. 102). I min studie har intervjuerna spelats in på mp3-spelare och lagrats elektroniskt. Även utskrift av ljudupptagningarna har gjorts.

Vidare bör det nämnas att det kan finnas problem vid användandet av intervjuer som metod. En kritik som ofta förs fram av exempelvis nationalekonomer mot intervjuer som metod är att de intervjuande kan uppge att de agerar på ett visst sätt men att deras svar skiljer sig från individernas faktiska handlande (Se exempelvis Rosen, 2005; s. 24). Således är det viktigt att man är medveten om metodens begränsningar när intervjuer genomförs.

I uppsatsen har fem personer med koppling till praktikfallet valts ut. En av dem är Olle Nordmark, som handlade upp entreprenaden av Nibblegården och Ärtan. I första hand valdes han ut för att få reda på hur man har resonerat när man skrev kontraktet och hur man gick till väga vid anbudsutvärderingen. För att få insyn i organisationen och driften av äldreboendena har Attendo AB:s verksamhetschef vid Nibblegården och Ärtan, Tina Nilsson intervjuats. Vård- och omsorgsnämndens ordförande, tillika socialdemokraten, Ove Persson har intervjuats med avsikten att få reda på hur entreprenadverksamheten fungerar, och hur förhållandet mellan den privata aktören och nämnden gestaltar sig. Även två fackliga representanter från Kommunal, Helen Magnusson och Lena Hansen, har intervjuats för att få en bild utav lönearbetarnas situation i äldreboendena.

Det finns anledning till att brukarperspektivet inte behandlats särskilt utförligt. En orsak är att det har funnits svårigheter att komma i kontakt med en representant för brukarna. Vid Ärtans serviceboende är alla brukare dementa, vilket gör det svårt att intervju någon av dem. Ett alternativ var att intervju en anhörig till en brukare, genom att Ärtans och Nibblegårdens nuvarande verksamhetschef väljer ut en frivillig anhörig. Försök att komma i kontakt med en brukare har gjorts men

någon intervju har inte utförts främst eftersom själva urvalsprocessen skulle ta mer tid och kraft än denna studies ramar medger. En annan anledning att ingen intervju med en brukare genomförts är att riskerna för bias är stora jämfört med de andra intervjuerna. Således är det möjligt att ett (omedvetet eller medvetet) snedvridet urval skulle ske om företaget väljer ut en anhörig. Det är således möjligt att intervjuens resultat skulle vara ”vridet uppåt” vad gäller brukarnas upplevda kvalitet jämfört med den genomsnittlige anhörige.

Både *dokument* och *tidningsartiklar* som rör upphandlingen eller driften har studerats. De dokument som studerats är upphandlingsunderlag, anbudsutvärdering och avtal mellan upphandlare och privat aktör, broschyrer från Attendo AB samt deras årsredovisningar har studerats. Även material från deras hemsida har varit användbart i uppsatsen.

1.3 Litteraturval

Den teoretiska grunden för denna uppsats är främst Domberger & Jensens (1997) artikel *Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects* samt Jensen & Stonecashs (2004) artikel *The efficiency of public sector outsourcing contracts: a literature review*. Domberger & Jensen (1997) är en grundlig genomgång av ekonomisk teori vad gäller utkontrakteringar, men den redogör också för empiriska resultat. Jensen & Stonecashs (2004) artikel liknar den förstnämnda, men redovisar nyare empiriska studier och tar även upp andra ekonomiska teorier. Artiklarna utgår i mångt och mycket från den neo-institutionella skolan och ligger som grund för kapital två och tre.

Neoklassisk teori från nationalekonomiska läroböcker kompletterar ovanstående litteratur och tas med främst eftersom det är den förhärskande skolan inom nationalekonomi. Även kritiska ekonomer används i uppsatsen. Dessa skilda perspektiv tas med eftersom företeelser bör analyseras utifrån olika synvinklar för att få en mångfacetterad uppfattning av samhällsekonomin, men även för att

påvisa att teoretisk utgångspunkt kan vara avgörande för vilka resultat som uppkommer i exempelvis en akademisk uppsats.

1.4 Språk

Ord och beteckningar på subjekt, objekt och företeelser är ofta ideologiskt betingade. Min målsättning vid t.ex. ordval är att undvika onödigt värdeladdade begrepp när neutrala ord finns att tillgå. I vissa fall, då det finns argument för att användandet av värdeladdade ord, har jag valt att använda sådana. För att innehållet ska bli lättbegripligare förklarar jag i denna avdelning begrepp som ofta återkommer i texten.

Produktionsmedel används istället för kapital. Tillgångar används också i vissa fall som begrepp. Anledningen att inte använda begreppet kapital är att kapital endast är kapital i en produktionsprocess där målet är att skapa vinst (genom att avsätta produkter på en marknad). Produktion med syfte att göra vinst bör inte heller förknippas med produktion med fokus på att göra nollresultat och att ”gå runt”. Om produktionen har andra mål, som t.ex. att tillfredsställa behov eller uppnå offentliga målsättningar, samtidigt som inte produkterna avsätts på en marknad, kan inte produktionsmedlen anses fungera som kapital.

Privat aktör används istället för entreprenör, eftersom det är ett vidare begrepp, men också därför att en privat aktör kan vara alla sorters privata aktörer. En privat aktör kan drivas med vinstintresse, men även med andra icke-ekonomiska intressen (såsom stiftelser, ideella föreningar och religiösa trossamfund). Begreppet entreprenör är starkt kopplat till strävan efter att maximera verksamhetens vinst.

Lönearbetare används istället för medarbetare eller löntagare. I detta fall skulle löntagare kunnat användas, men jag anser att lönearbetare är ett bättre begrepp, eftersom det tyder på att den som lönearbetar utför ett arbete, och inte passivt erhåller en lön. Medarbetarbegreppet används inte, eftersom det antyder att alla

anställda är jämlika, vilket knappast stämmer i kapitalistisk produktion med ägare och anställda. Inte heller i produktion utan vinstmotiv (som i stora delar av offentlig sektor) kan medarbetare vara ett vettigt begrepp, eftersom det oftast finns asymmetrier i makt och kontroll, och därmed inte jämlika medarbetare.

Arbetsköpare används istället för arbetsgivare. Detta kan uppfattas som uppseendeväckande. Arbetsköpare betyder att en aktör köper en lönearbetares arbetskraft. Lönearbetaren i sin tur måste sälja sin arbetskraft för att kunna upprätthålla sin levnadsstandard. Begreppet arbetsgivare innebär å andra sidan att aktören ger lönearbetaren ett arbete och betalar arbetskraften till sitt värde (lönearbetarens lön antas vara lika stor som hans produktivitet). Båda begreppen är således subjektivt korrelerade och jag väljer att i uppsatsen använda arbetsköpare, eftersom jag personligen anser att det är ett mer rättvisande begrepp.

1.5 Disposition

Uppsatsens *första kapitel* inleds med en kort bakgrund och bland annat diskuteras dess syfte, metod, material och litteraturval. I *kapitel två* presenteras den ekonomiska teorin om utkontrakteringar. Den empiriska forskningen behandlas i *kapitel tre* och har, liksom *kapitel två*, ett internationellt fokus snarare än ett nationellt fokus. I det *fjärde kapitlet* presenteras praktikfallet som undertecknad har studerat. Utkontrakteringsprocessen och den privata aktören som kom att vinna upphandlingen presenteras även i detta kapitel. Relevant information som framkom i och med intervjuerna presenteras i *kapitel fem*. Därefter diskuteras hur det insamlade materialet (intervjuer och dokument) överensstämmer med ekonomisk teori i *kapitel sex*. Kapitlet innehåller dessutom en mer informell diskussion om utkontrakteringar. Slutligen sammanfattas studien i *kapitel sju* där också uppsatsens slutsatser presenteras.

2. Teori

I den ekonomiska litteraturen skiljer man på privatisering och utkontraktering. Privatisering innebär att offentliga tillgångar säljs ut till privata aktörer, medan utkontraktering betyder att det offentliga skriver kontrakt med en privat aktör om tillhandahållandet av en specifik tjänst under en viss tid. En annan skillnad mellan de två formerna är att vid utkontrakteringar konkurrerar privata aktörer om att erhålla ett kontrakt (s.k. *ex ante*-konkurrens). Aktören som vinner kontraktet får efter utkontrakteringen monopol på marknaden, medan det vid en privatisering fortsätter att vara flera företag som konkurrerar med varandra direkt på en marknad (s.k. *ex post*-konkurrens). Vid utkontrakteringar behåller det offentliga indirekt en viss kontroll över marknaden genom övervakning av måluppfyllelse av kontrakt, och det har möjligheter att finansiellt bestraffa privata aktörer, eller rentav säga upp kontrakt vid dålig måluppfyllelse. Efter att ha privatiserat offentliga tjänster är det svårare och mer kostsamt att övervaka och styra marknaden än vid utkontrakteringar (Domberger & Jensen, 1997; s. 68).

2.1 Naturliga monopol

Många tjänster som erbjuds av offentlig sektor är naturliga monopol¹. Domberger & Jensen (1997) ger ett exempel på att det vore ineffektivt om skolmatsbispisningen konkurrerade om att leverera mat till eleverna. I detta fall är samarbete i en enda kollektiv enhet effektivare än konkurrens mellan individer eller grupper av individer. När en tjänst är ett naturligt monopol kan det offentliga välja att utkontraktera tjänsten till privata aktörer. *Ex ante*-konkurrens mellan

¹ Ett naturligt monopol föreligger när en enda producent kan producera hela samhällets output av en vara eller tjänst till en lägre kostnad än flera aktörer skulle kunna (Perloff, 2004; s. 370).

aktörer uppstår vid upphandlingstillfället², men efter utkontrakteringen uppstår återigen monopol vad gäller driften (ibid., s. 69).

2.2 Kostnader vid utkontraktering

Förutom eventuella minskade *direkta kostnader* vid privatiserad produktion uppkommer *transaktionskostnader* när en tjänst läggs ut på entreprenad. Om transaktionskostnaderna överskrider de eventuella vinsterna vid utkontraktering, bör tjänsten erbjudas offentligt eller via någon sorts kombinerad produktion. Vid köp av olika sorters varor och tjänster finns det alltid transaktionskostnader som är kopplade till erhållande av prisinformation. När man kontrakterar ut tjänster kan man säga att transaktionskostnader är kostnader som härrör från skrivning av anbudsfrågan, anbudsutvärdering samt framförhandling av slutgiltigt kontrakt med den vinnande parten (ibid.; s. 69-70).

2.3 Ofullständiga kontrakt och ägande av produktionsmedel

Förutom transaktionskostnader bör man ta hänsyn till ett antal andra faktorer vid offentliga upphandlingar. En faktor som ofta är problematisk vid utkontrakteringar är hur bra (eller dåligt) ett kontrakt är utformat. Kontrakt är ofullständiga i bemärkelsen att de inte fullständigt kan ta hänsyn till alla möjliga händelser under kontraktets tid. Det är också svårt att i detalj beskriva vilka uppgifter den privata aktören ska utföra (*ofullständiga kontrakt*).

Vem som ska äga *tillgångar* (t.ex. bussar och byggnader), det offentliga eller privata aktörer, bör finnas med i kontraktsskrivningen. Domberger & Jensen (1997) exemplifierar problem med ägande av produktionsmedel (s.k. *hold up-problem*) genom att jämföra tre olika typer av offentlig service. Tjänsterna

² Dock är det inte självklart att konkurrens uppstår vid upphandlingstillfället. Konsumentverkets tumregel är att det behöver det komma in minst fyra anbud för att en icke-försumbar konkurrenseffekt ska uppkomma (Nilsson m.fl., 2005; s. 205). Ofta inkommer det inte in ens fyra anbud vid utkontrakteringar (Rönnbäck, 2006; s. 87).

innehåller lite, medelmåttigt, respektive mycket produktionsmedelsintensiv (service)produktion. De exempel de använder är *städning*, *sophämtning* och *fängelser* som exempel (ibid.; s. 70).

När det offentliga privatiserar produktion av *städtjänster*, har inte ägande av produktionsmedel speciellt stor betydelse. Så är det eftersom städning är arbetsintensiv och inte produktionsmedelsintensiv. Oftast ägs produktionsmedlen av de privata aktörerna, och därmed behandlas ägandet av produktionsmedlen inte i kontrakten. *Sophämtning*, till skillnad från städtjänster, är en ganska produktionsmedelsintensiv tjänst. Sophämtningstjänster kräver specifika sopbilar, men det krävs också att de kontinuerligt underhålls. I detta fall finns det två olika alternativ i ägande, *offentligt ägande* av sopbilarna eller att *den privata aktören äger* sopbilarna. Vid offentligt ägande av sopbilarna leasas bilarna ut till de privata aktörerna. Detta kan ses som en effektiv lösning på ägarproblematiken, i och med att det offentliga har fullständig kontroll över produktionsmedlen, men lösningen ger också upphov till problem (ibid.; s. 70).

Den privata aktören kan tjäna pengar genom att fuska med underhållet av produktionsmedlen och på sätt föra över kostnader från sig själv till det offentliga. Aktören har på så sätt incitament att underhålla produktionsmedlen så att de håller kontraktstiden ut, men inte för att underhålla produktionsmedlen för att maximera en långsiktig samhällelig vinst. På grund av dessa problem har de flesta offentliga upphandlare valt att skriva in i sina kontrakt att de privata aktörerna ska äga sopbilarna (ibid.; s. 70). Det bör påpekas att detta krav troligtvis begränsar antalet aktörer på marknaden och på så sätt minskar konkurrensen mellan aktörer.

Att *driva fängelser* är det mest produktionsmedelsintensiva av de exemplen jag ovan nämnt. Återigen så uppkommer incitamentsproblem vid ägande av produktionsmedel: De privata aktörerna kan fuska med underhållet av produktionsmedlet (fängelseanläggningen) och undvika långsiktiga investeringar vid offentligt ägande av fängelset. Lösningen vid sophämtningsentreprenader är att låta den privata aktören äga produktionsmedlen. I detta fall ger den sortens lösning upphov till problem. Investeringarna i fängelsebyggnader som måste göras är mycket stora, vilket leder till att kontraktet bör vara tidsmässigt väldigt

långt för att det ska vara profitabelt för den privata aktören. Detta förhållningssätt implicerar nya problem. Om den privata aktören har ett ”långt” kontrakt kan han frestas att missköta produktionsmedlen, eftersom det blir dyrt för det offentliga att säga upp kontraktet (man måste då köpa tillbaka fängelseanläggningen). Det faktum att kontraktet ska vara långt har en förmåga att minska *ex ante*-konkurrensens inverkan, och på så sätt minska de eventuella vinsterna för det offentliga. I och med det hamnar alla de potentiella ekonomiska vinsterna hos de privata aktörerna (ibid., s. 70).

2.4 Kontrakterbarhet

En annan faktor som bör tas hänsyn till vid kontraktsskrivning är icke-kontrakterbarhet vad gäller *ex ante*-kvalitet. Kvalitet är både svårt att mäta och att definiera i ett kontrakt.

Efter att ursprungligen antagit att kostnadsminskningar har en motsatt effekt på den offentliga servicens kvalitet visar Hart m.fl. (1997) att privata aktörer har större incitament att minska kostnaderna (och därmed kvaliteten) jämfört med en offentlig tillhandahållare. Eftersom kvalitet i viss mån är icke-kontrakterbar, är det svårt att påvisa att en privat aktör inte tillhandahåller så bra kvalitet som kontraktet fordrar. På så sätt har den privata aktören stora incitament att minska kostnaderna, men små incitament att öka eller bibehålla kvaliteten. Detta kallas även *quality shading hypothesis* och innebär att kostnadsminskningarna till stor del beror på försämrad kvalitet i servicen. (Domberger & Jensen, 1997, s.70-71).

Det finns två olika teoretiska grunder till att kvalitet kan minskas då man utkontrakterar tjänster. I ”Multitask principal-agent analyses: incentives contracts, asset ownership and job design” argumenterar Holmstrom & Milgrom för att när en kontraktör ska utföra flertalet uppgifter kommer han att fokusera på uppgifterna som är lättast att mäta av en kontrollant. Således kommer den privata aktören fokusera på att minska kostnader istället för att förbättra kvaliteten. En annan teoretisk modell har Hart m.fl. (1997) utvecklat. De menar att trots att

kontrakt är ofullständiga, har privata aktörer större incitament att minska kostnader *och* öka kvaliteten än den offentliga sektorn. Dock menar de att incitamenten att minska kostnader är större än incitamenten att öka/bibehålla kvalitet när kvalitet är svårt att mäta (Jensen & Stonecash, 2004; s.10).

2.5 Kontraktsmisslyckande och marknadsmisslyckande

Enligt Domberger & Jensen (1997) är kontraktsmisslyckanden och marknadsmisslyckanden två skilda företeelser. Med kontraktsmisslyckanden menas att ett specifikt kontrakt, som misslyckats nå vissa samhälleliga mål, främst pga. dålig kontraktsdesign och bristande kontroll av huruvida de privata aktörerna uppfyller kontraktskraven. Marknadsmisslyckanden kan exemplifieras med att det offentliga kontinuerligt misslyckas med att uppnå samhälleliga mål genom att utkontraktera (Domberger & Jensen, 1997; s. 71). På så sätt kan marknadsmisslyckanden i detta fall beskrivas som flertalet kontraktsmisslyckanden.

Ett problem vid analyser av utkontrakteringars effektivitet är att kontrakt inte är statiska och förändras över tiden. Eftersom i princip alla kontrakt är ofullständiga, kan inte kostnadsundersökningar vid en viss tidpunkt visa om utkontrakteringar kommer att vara lönsamma på lång sikt. Om oförutsedda händelser inträffar kan det offentliga bli tvungna att omförhandla kontrakt. Då är det rationellt att anta att de privata aktörerna tar chansen att få ett så bra kontrakt som möjligt och på så sätt dra ut så mycket pengar som möjligt ur det offentliga, vilket kallas *hold up* i den ekonomiska litteraturen (Jensen & Stonecash, 2004; s.13).

Om den privata aktören betar sig på detta sätt har alltid det offentliga en möjlighet att gå tillbaka till offentlig produktion eller ta in nya bud om utkontraktering. Men detta är mycket kostsamt för det offentliga, vilket innebär att kostnaderna måste vara väsentligt högre för att det ska löna sig för det offentliga att dra tillbaka entreprenaden. Det offentligas kvalifikationer för att producera deprecieras också med tiden, vilket också gör att kostnaderna måste vara höga för att man ska

besluta att dra tillbaka en entreprenad. Om kostnad är det enda kriteriet vid utkontraktering, kan det leda till låga kostnader i början men *hold up* problem senare (speciellt om kontraktet är till stor grad ofullständigt). Dessvärre är *hold up* problem svåra att verifiera empiriskt. Framför allt är det svårt att avgöra om den privata aktören *med avsikt* försöker suga ut det offentliga eller om det finns andra förklaringar till händelseförloppet. Således kan det vara svårt att genom att studera utfall avgöra om ett *hold up* problem föreligger (ibid.; s.14-15).

Macneil (1974) presenterar en lösning på *hold up* problematiken. Författaren menar att problemet kan lösas genom att använda sig av förtroende mellan uppdragsgivare och utförare, och där problem löses genom informella tillvägagångssätt. Detta bygger också på normer, såsom samarbete, ärlighet, tillit och lyhördhet, vilket och kan tänkas minska ex post-förhandlingskostnader (ibid., s. 16-17). Det bör påpekas att Lagen om offentlig upphandling (LOU) begränsar möjligheterna till mer informella tillvägagångssätt vid utkontrakteringar. Detta betyder inte att Macneils teori är fel i sig utan snarare att den inte är tillämpbar under svenska förhållanden.

3. Empirisk forskning

Under 1960- och 1970-talet gjordes få utvärderingar av huruvida utkontrakteringar var effektiva. Exempel på studier från den tiden är Hirsch (1965) och Collins & Downes (1977), vilka båda fokuserade på matematiska kostnadsfunktioner av sophämtning, oavsett om servicen hade storskalsfördelar eller inte. Senare kom Savas (1977) och Edwards & Stevens (1978) att undersöka effekterna av konkurrensutsättning av flertalet kommunalt tillhandahållna tjänster i amerikanska städer. Savas (1997) fann kostnadsbesparingar för kommunerna på mellan 15 och 29 %. Edwards & Stevens (1998) fann i vissa fall kostnadsbesparingar på 41 %. De empiriska studierna ökade under 1980-talet och kom att behandla kostnadsförändringar, kvalitetsförändringar och särskiljandet av effekter p.g.a. av ägande respektive konkurrens (Domberger & Jensen, 1997; s. 72).

3.1 Kostnadsförändringar

Att uppskatta kostnadsförändringar p.g.a. utkontrakteringar kan vara svårt, då man måste konstanthålla övriga faktorer som kan tänkas påverka kostnaderna, vilket är nödvändigt för att korrekt kunna skatta effekterna av utkontrakteringar. Ett ytterligare problem vid kostnadsberäkningar är att det offentliga ofta använder bokföringsmetoder som sällan inkluderar alla monetära kostnader för den offentliga servicen. Både dessa problem gör att kostnadsjämförelser mellan en offentlig och en privat producerad offentlig service ofta kan bli missvisande (Domberger & Jensen, 1997; s. 72).

För att kunna göra rättvisande kostnadsjämförelser, bör skillnaderna kontrolleras vad gäller diverse faktorer. Ett välkänt exempel är att man använder olika sorters sophämningsmetoder (såsom att hämta på husens baksida eller framsida), vilket man måste rensa effekterna av för att inte felaktigt uppskatta utkontrakteringars

effekter. Kontroll för olika faktorer brukar genomföras med hjälp av ekonometriska modeller, i synnerhet regressionsanalys. McDavid (1985) använde sig av just en sådan analysmetod för att undersöka effekterna av utkontrakteringar. Författaren gjorde en studie (1981) angående kostnaderna för sophämtning i 126 kanadensiska kommuner, där det kontrollerades för outputens storlek, sophämningsmetoder, miljömässiga villkor samt grad av service. Studien kom fram till var att offentlig sophämtning var 41 % dyrare än privat sophämtning. Utan att kontrollera för diverse faktorer var skillnaden 50 % (Domberger & Jensen, 1997; s. 72)

Den första studien av utkontrakteringar i Storbritannien gjordes av Domberger m.fl. (1986) och analyserade sophämningsentreprenader i England och Wales. Även den baserades på en ekonometrisk modell. Data från 305 kommuner (local authorities) och tidshorisont på två år användes. Totala antalet användbara observationer var 610 stycken. I modellen tog de hänsyn till diverse faktorer som kan härledas till offentlig service, och som kan påverka kostnaderna, som exempelvis sophämningsmetod och hur ofta man hämtar sopor. Även andra faktorer togs med i modellen, såsom volymen hämtade sopor samt lönenivåerna i de olika delarna i länderna. I studien fann utredarna, efter att kontrollerat för diverse faktorer, att kostnaderna i genomsnitt var lägre (22 % i genomsnitt) där man kontrakterat ut sophämtningen. Domberger med fleras resultat konfirmerades av Szymanski & Wilkins (1993), som fann en kostnadsbesparing på ca 20 % (Domberger & Jensen, 1997; s. 72-73).

En studie som gav ett annat resultat var Walsh (1991). Studien byggde, till skillnad från Domberger m.fl. (1986) och Szymanski & Wilkins (1993), på frågeformulär som skickades ut till 40 engelska kommuner (local authorities). Studien fann att de förväntade kostnadsbesparingarna var ca 6 %. (Domberger & Jensen, 1997; s. 73).

Domberger m.fl. (1987) hävdar att ännu större effektivitetsvinster finns att hämta genom att lägga ut offentliga tjänster på entreprenad. Ett exempel de tar upp att man, enligt dem, kan spara 34 % genom att privatisera driften av sjukvården. Studien baserades på 3000 sjukhus i Storbritannien. Milne & McGee (1992) kom

fram till ett liknande resultat, fast med nyare data. 1996 gjordes också ett försök av ”The Efficiency Unit of the UK Cabinet Office”, där man testade att privatisera produktionen av ett antal offentligt tillhandahållna tjänster. Försöket uppskattades att resultera i 18 procents kostnadsminskningar i genomsnitt (Domberger & Jensen, 1997; s. 73).

Internationella undersökningar visar liknande resultat som de brittiska undersökningarna, enligt en studie av the Australian Industry Commission. I studien behandlas 203 olika undersökningar som studerat vilka effekter utkontrakteringar har på kostnader. De olika undersökningarna innehöll olika sorters metoder, såsom surveys, kvantitativa analyser, och mer kvalitativa fallstudier. Resultaten är fördelade likt en normalfördelningskurva och genomsnittsvärdet kan tänkas ligga på ca 20 %, vilket också är förenligt med de brittiska resultaten (Domberger & Jensen, 1997; s. 73-74).

På senare tid har studier antytt att kostnadsminskningarna vid utkontrakteringar har varit alltför optimistiska. Hodge (1999) argumenterar för att kostnadsminskningarna ligger på mellan 6 och 12 procent i genomsnitt för utkontrakteringsbara tjänster. Quiggin (1994) är inne på samma spår och hävdar att utkontrakteringar oftast leder till minskningar i kostnader, men att storleken på kostnadsminskningarna är osäkra. Paddon (1991, 1993) visade, att om man rensar för sänkta lönenivåer och arbetsvillkor, är kostnadsbesparingarna på 6 % snarare än 20 %. Ohlson (2003) har undersökt utkontrakteringar i Sverige och fann, tvärtemot tidigare empirisk forskning, att offentlig produktion är billigare än privat produktion.

En intressant aspekt är *hur* man har minskat kostnaderna inom offentlig service. Har kostnadsminskningarna berott på absoluta lönesänkningar, försämrade förmåner, ökat arbetstempo och andra absoluta försämringar för lönearbetarna? Eller har de skett genom organiseringsförbättringar, nytänkande och skalfördelar?

3.1.1 The redistribution hypothesis

En teori om hur kostnadsminskningar uppkommer är att arbetsvillkoren försämrats. På så sätt sker en absolut omfördelning från arbetare till arbetsledare och aktieägare. Detta kallas *the redistribution hypothesis* i den ekonomiska litteraturen.

Cubbin, Domberger & Meadowcroft (1987) fann att en stor del av kostnadsbesparingar kan härledas till förbättrat användande av insatsvaror snarare än absoluta löneminskningar. Quiggin (1994) ifrågasätter Cubbin, Domberger & Meadowcrofts (1987) slutsats. Han menar att produktivitetsvinsterna kommer från ökat arbetstempo och inte från ökad produktivitet³. Han kritiserar även att rapporten inte anser att produktivitetsvinster, som kan härledas från ökat arbetstempo, inte behöver komma arbetarna till godo (Jensen & Stonecash, 2004; s.11-12). Empiri visar även att utkontrakteringar ofta leder till minskade reallöner och försämrade villkor. Pack (1989) fann även att huvudskälet till minskade kostnader vid utkontrakteringar i 15 utkontrakteringar i USA var att absoluta lönesänkningar och försämrade löneförmåner (Jensen & Stonecash, 2004; s.13).

Det bör dock tilläggas att arbetsmarknaden fungerar olika i Sverige jämfört med exempelvis de anglosaxiska länderna. Man kan särskilja tre olika sorters modeller för reglering av arbetsmarknaden. De olika modellerna är *den nordiska*, *den kontinentaleuropeiska* och *den anglosaxiska IR-modellen*. De olika sätten att reglera arbetsmarknaden är via lagstiftning, eller som i den nordiska modellen via avtal mellan arbetsgivarorganisation och facklig organisation (Anders Kjellberg, 2002.; s. 256-258). I Sverige organiserar Kommunalarbetsförbundet dessutom lönearbetare som arbetar för privata arbetsköpare inom offentliga entreprenader (ibid., s. 231). Den fackliga organisationsgraden är även internationellt sett mycket högre i Sverige. (ibid.; s. 252-253).

Således bör man ha i åtanke i vilket system för arbetsmarknaden man befinner sig i och hur utkontrakteringars effekter skiljer sig mellan dem. Faktorer som

³ Det finns omfattande forskning som tyder på att utkontrakteringar ökar arbetsintensiteten. Se exempelvis Haskel & Sanchis (1995)

arbetsrätt och facklig organisationsgrad kan på så sätt tänkas påverka möjligheterna till absoluta lönesänkningar.

3.1.2 Hold up-problem

Ett annat problem vid utkontrakteringar är *hold up*, vilket kortfattat kan beskrivas som att den privata aktören förbättrar sina villkor gentemot det offentliga. I och med det har kostnader en förmåga att öka med tiden (se avdelning 2.5 för teoretisk beskrivning). Hubbard (2001) har testat *hold up*-teorins empiriska bäring, och menar att den privata aktören inte alltid medvetet försöker suga ut det offentliga, utan missuppfattningar om upphandlingsunderlag, felaktiga beräkningar kan vara förklaringar av aktörens agerande (Jensen & Stonecash, 2004; s.15). Detta kan givetvis förklara vissa enskilda fenomen, men frågan är om *hold up* sker kontinuerligt? I så fall är Hubbards tes knappast tillämpbar på en strukturellt plan.

Vidare har Kodrzycki (1994) och Ballard & Warner (2000) funnit att initiala besparingar vid utkontrakteringar har en förmåga att försvinna med tiden. Även Bel & Costas (2003, s.17-18) kom fram till en liknande slutsats då de fann att gamla utkontrakteringar har högre kostnader än nya utkontrakteringar.

3.2 Kvalitet

Kvalitet är ett abstrakt begrepp som är problematiskt att applicera när man t.ex. ska utföra kvalitetsmätningar. Vid mätningar av kvalitet är det svårt att på ett objektivt sätt skatta kvalitet, vilket gör att man ofta hamnar i en subjektiv bedömning. Ett ofta använt exempel när man ska påvisa kvalitetsbegreppets komplexitet är städning, där uppfattningen om vad som är ”bra städad” skiljer sig gravt mellan individer. Ett annat problem vid kvalitetsbedömningar är att jämföra kvalitet innan och efter en utkontraktering (pga. bristande data om servicekvalitet). Trots stora problem att på ett bra sätt uppskatta

kvalitetsförändringar har ett fåtal studier gjorts, men de är mycket färre i antal än kostnadsstudier (Domberger & Jensen, 1997; s. 74)

En studie vad gäller kvalitet är Walsh (1991), som studerade 40 engelska kommuner. Studien antydde att konkurrensen har lett till ökat fokus på kvalitetsstandards, genom ett utökat användande av olika sorters utvärderingar och kontroller.

3.2.1 The quality shading hypothesis

Domberger m.fl. (1995) studerade *quality shading hypothesis* genom att välja ut 61 utkontrakterade städtjänster, där specialtränade inspektörer bevakade kvaliteten under en 9-månadersperiod. De jämförde tjänster som utkontrakterats med tjänster som inte lagts ut på entreprenad, för att på så sätt isolera effekten av *ex ante*-konkurrensen. Vidare kontrollerade de för diverse faktorer som skulle ha kunnat påverka resultatet. Studien visade på stora kostnadsvinster med bibehållen eller förbättrad kvalitet. Således skulle *quality shading hypothesis* inte ha empirisk bäring (Domberger et. al, 1997, s.74).

Dock kritiserar Fraser & Quiggin (1999) studiens trovärdighet. De menar att det kan finnas bias i form av att den privata aktören försöker vilseleda kvalitetskontrollanter. Kvalitetsinspektionerna utfördes inte med hjälp av oannonserade stickprov, utan kontrollanterna informerades om dess genomförande. På så sätt kan ett snedvridet urval ha uppkommit, och det i sin tur implicerat att kvalitetsskattningarna påverkats uppåt. Dock bör det sägas att det inte var känt för den individuella lönearbetaren inom vilket område studien skulle ske. Det gjorde snarare att lönearbetarna fick städa extra noga inom hela området, med samma lön som tidigare, fast under en längre tidsperiod. Författarna menar att såväl lönearbetare som arbetsköpare hade incitament att missleda kontrollanter för att kunna behålla kontraktet. Detta skulle även kunna gälla rent generellt (Fraser & Quiggin, 1999, s.3-4).

Studier av Fraser (1997) och Egan, Montesin & Adena (1995) visar på att de utkontrakterade städtjänsterna har försämrat servicekvaliteten, vilket också stämmer överens med en studie från kommunen i New South Wales (Fraser & Quiggin, 1999, s.2). Dock nämner Fraser & Quiggin (1997) att det kan finnas diverse bias även i Frasers och Egan, Montesin & Adenas studier.

Vidare tyder studier av Rimmer (1993), Ascher (1987) samt Evatt research Center (1990) på att en kvalitetsförsämring är en effekt utav utkontrakteringar (Quiggin, 2002; s.5). Det finns också studier som antytt att kvaliteten inte har påverkats av utkontrakteringarna som t.ex. Cope (1999), men också resultat som tyder på att utkontrakteringar kan leda till både försämringar och förbättringar vad gäller kvalitet (Exempelvis Industry Commission (1996) report). Rapporten antyder också att kvalitetsbristerna kan bero på dålig kontroll och dålig kontraktsdesign (dvs. kontraktsmisslyckande istället för marknadsmisslyckande) (Jensen & Stonecash, 2004; s.11). Dock är t.ex. Quiggin (2002 s.5) kritisk till rapporten och pekar på att forskarna inom forskargruppen enbart bestod av privatiseringsförespråkare som var ledande i förordandet och implementeringen av utkontrakteringar i New South Wales i Australien. Således finns viss risk för att deras resultat kan ha varit snedvridet.

Slutligen kan man sammanfatta forskningen i denna fråga som otillräcklig och svår att genomföra utan att erhålla bias.

3.3 Konkurrens eller ägande?

En ofta diskuterad fråga är huruvida kostnads- och kvalitetsförändring främst härstammar från konkurrens eller från ägande. Savas (1987) argumenterar för att marknaden (givet att den existerar) producerar mer effektivt än den offentliga sektorn, eftersom det offentliga inte är konsumentfokuserat och har andra intressen än minimera kostnader i den enskilda verksamheten. Savas (1987) menar också att målsättningarna i offentlig sektor är dåligt definierade. Offentlig

sektor saknar dessutom risken för att gå i konkurs, vilket gör att incitamenten minskar för att producera effektivt (Domberger & Jensen, 1997; s. 75).

Andra ekonomer, som Kay och Thomson (1986), menar att privata monopol inte skulle vara en bättre producent än offentliga monopol. Enligt dem är det hård konkurrens som främjar effektivt utförande. Domberger m.fl. (1986, 1987) fann att i de fall där offentlig egenproduktion vann i anbudsgivning med andra privata aktörer, var kostnadsbesparingarna bestående och det offentligas bud skilde sig inte signifikant ifrån de privata. Domberger m.fl. (1995, s. 1469) påvisade också att kostnads- och kvalitetseffekten av ägande var försumbar relativt kostnads- och kvalitetseffekten av konkurrens. En studie av Szymanski (1996) antyder dessutom att produktionens art (offentligt eller privat) spelar roll för upphandlingens resultat (Domberger & Jensen, 1997; s. 75) .

Boyne (1998) kritiserar både de som menar att kostnadsminskningar vid utkontrakteringar beror på privata äganderätter och dem som utifrån traditionell public choice teori argumenterar för att konkurrens ger kostnadsminskningar vid utkontrakteringar. Författaren menar att även om konkurrens minskar kostnaderna vid den offentliga upphandlingen, är det inte självklart att det minskar kostnaderna i den offentliga sektorn som helhet. Författaren menar också att konkurrens kan leda till försämrad kostnadseffektivitet om man applicerar ”en konventionell kritik till public choice teorin”. Utkontrakteringar, och därmed konkurrens om driftsmonopolet, kan enligt författaren ge upphov till nya problem, såsom försämrat förhållande mellan uppdragsgivare och utförare⁴ (om kontrollerna är omfattande) samt ökade incitament att fuska med kvaliteten (Boyne, 1998; s. 2-5).

3.4 Effekter på sysselsättning och arbetsvillkor

Arbetsmarknadseffekter av utkontrakteringar är bl.a. att sysselsättning, arbetsvillkor och lönenivåer kan komma att påverkas. På sikt kan också

⁴ Med uppdragsgivare och utförare menar författaren i detta fall arbetsledningen i entreprenaden och lönearbetare.

utkontrakteringar ha betydelse för den långsiktiga arbetslösheten (Domberger & Jensen, 1997; s. 75).

På kort sikt kan konkurrensen om utkontrakteringarna tänkas ge incitament för de privata aktörerna att använda arbetskraften så produktivt som möjligt. Den första observerbara effekten av utkontrakteringar kan således bli avskedande av personal. Det finns dock olika synpunkter vad gäller påverkan på lönenivåer och arbetsvillkor. Exempelvis Ascher (1987) menar att utkontrakteringar har lett till försämrade arbetsvillkor och (absolut sett) försämrade lönenivåer. Andra menar att arbetsvillkoren har påverkats marginellt av utkontrakteringarna (se exempelvis Cubbin m.fl., 1987; Walsh, 1991).

Utkontraktering kan också tänkas implicera ett utökat användande av otrygga deltidsanställningar i förhållande till tillsvidareanställningar. Domberger & Jensen (1997) hävdar att utkontrakteringar inte bara är orsaken till detta ökande användande av deltidsanställningar, eftersom hela arbetsmarknaden utnyttjar allt mer osäkra anställningar (Domberger & Jensen, 1997; s. 75).

Enligt Quiggin (2002) har utkontrakteringar lett till att den privata aktören utökat användandet av projektanställningar, där lönearbetarna erhåller lägre löner och sämre arbetsvillkor. Användandet av tillsvidareanställningar har också minskat, vilket inneburit att pressen på de fast anställda har ökat (Quiggin, 2002; s.3).

På lång sikt kan utkontrakteringarna komma att påverka arbetslösheten (genom att minimera kostnader så långt som möjligt). Enligt Domberger & Jensen kan omstruktureringen leda till tre olika scenarier: förflyttning av arbetskraft inom den offentliga sektorn, övergång till upphandlaren, eller avskedande (Domberger & Jensen, 1997; s. 76).

3.5 Möjligheten att redovisa i offentlig sektor

Det finns också en hel del fördelar med att det offentliga producerar själva. Ett argument är möjligheten att redovisa resultat i offentlig sektor är stora i olika departement eller avdelningar. När en privat aktör tar över produktionen av en tjänst, försämras möjligheterna att kontrollera produktionen, eftersom den privata aktören är ansvarig för redovisningen och inte det offentliga (se exempelvis Boston, 1995). Med redovisning menas (i detta fall) möjligheten att ställa t.ex. en avdelningschef till svars för dess resultat, och låta honom försvara sitt agerande och avdelningens resultat. Dock menar Domberger & Jensen (1997, s.76) att det är skillnad mellan att vara ansvarig för en verksamhet och att kunna redovisa i detalj hur verksamheten fungerar för det offentliga.

4. Praktikfallet utkontraktering av äldrevård i Lunds kommun

För att få en bakgrund till praktikfallet kommer detta kapitel behandla utkontrakteringsprocessen, men även kortfattat beskriva aktören som vann anbudsgivningen.

4.1 Upphandlingsprocessen

Den 23 januari 2002 beslutade Vård- och omsorgsnämnden att genomföra en upphandling av driften av Nibblegården och Ärtans äldreboende. I förfrågningsunderlaget som upphandlarna gav ut kan man se att vissa inventarier (diskmaskiner, spisar, kyl-, sval- och frysskåp) även under entreprenaden kommer att ägas av kommunen, men den privata aktören kommer att kunna nyttja inventarierna. Fastighetsägaren står för underhåll av fastigheten och inventarierna ovan nämnda, samt förnyar inventarierna efter behov. Inventarier som t.ex. möbler, armaturer, mattor, gardiner och köksutrustning tas över av aktören och aktören är ansvarig för att reparera och förnya den sortens inventarier (Förfrågningsunderlag med kravspecifikation, s.18). Entreprenaden innebär att den privata aktören får som uppdrag att utföra vård och omsorg, service, samt hälso- och sjukvård åt brukarna. Även driften av boendenas restaurant/café ingår i uppdraget (ibid., s.13-14). Det finns dessutom mer tekniska regleringar av driften, vilket jag inte kommer att behandla här. Det kommer att belysas vid behov i analysdelen.

I upphandlingen tog upphandlarna hänsyn till variabler som *pris* och *kvalitet*. I förfrågningsunderlaget definierar upphandlarna kvalitet genom att analysera utförarnas processuella och strukturella förutsättningar för att ge god service. Med strukturella förutsättningar avses aktörens allmänna kapacitet och resurser, såsom

fackkompetens, finansiell styrka och möjligheter för personal att erhålla kompetensutveckling, samt den kapacitet och de resurser som läggs ned i verksamheten. Processuella förutsättningar innebär aktörens affärsidé, lednings- och personalpolicy, personalutbildning samt arbetsklimat. Vidare åtog sig aktören att följa lagar som gäller inom hälso- och sjukvården, annan relevant lagstiftning samt specifika krav från kommunen vad gäller kommunens policys (ibid., s.10-11).

Vid anbudsutvärderingarna viktade upphandlarna pris med 45 % och kvalitet med 55 % av ett helhetsbetyg. Anbudet som Attendo Care AB kom med var lika bra kvalitetsmässigt som Vård och omsorgsnämndens eget anbud, men var 2,5-4 miljoner kronor billigare än de övriga anbudena.⁵ Attendo Care AB vann således anbudsgivningen och entreprenaden kom att gälla från 2003-07-01, till och med 2008-06-30 (Äldreomsorg, särskilt boende på Nibblegården och Ärtan – anbudsutvärdering).

4.2 Vårdföretaget Attendo AB

Attendo AB⁶ har sedan 1987 drivit äldreomsorg på entreprenad och kom i början av 2000-talet även att fokusera på att tillhandahålla omsorgstjänster till funktionshindrade. Företaget har på senare tid vuxit genom förvärv av andra företag. Capio Omsorg förvärvades 2004 och benämns som ”ett stort och väletablerat vård- och omsorgsföretag”. I och med förvärvet utvidgades Attendo AB:s verksamhet med Capio Omsorgs erfarenhet av att utveckla egna vårdboenden. Riksbyggen Serviceboende förvärvades under 2005 och gjorde att de breddades med boendeenheter med ändamålet att vårda missbrukare, men även möjliggjorde en förstärkt marknadsposition i norra Sverige (<http://www.attendo.se/ATTemplates/PageTemplate.aspx?id=7154>, 2006-07-04).

⁵ Det bör påpekas att Framtidsvården var billigare än alla andra anbudsgivare, men att deras uppskattade kvalitet låg långt under resterade parter.

⁶ Tidigare var företaget uppdelat i flera olika affärsområden. Attendo Care AB kom, efter deras fokusering på affärsområdet *Care*, att bli Attendo AB. I fortsättningen, oavsett tidpunkt, används beteckningen Attendo AB för företagets Care-verksamhet.

Vidare kan Attendo AB:s verksamhet beskrivas som tillhandahållandet av tjänster och produkter till äldre och funktionshindrade. Företagets affärsområde är *Care*, som erbjuder vård, omsorg och service till äldre och funktionshindrade (Årsredovisning Attendo AB 2005, s. 1). Tidigare har företaget varit verksamt inom flertalet områden men de senaste åren har de fokuserat på företagets kärnverksamhet *Care*.

Det bör också nämnas att ägarstrukturen har förändrats de senaste åren. Sedan 22 mars 2005 är Attendo AB ett dotterbolag till Attendo Group AB, vilket ägs av Bridgepoint Europe 2 Investment till 59,8 % av aktiekapitalet och till 69,2 % av rösterna. Tidigare ägdes företaget till 81,0 % av aktiekapitalet och 86,8 % av rösterna av två privatpersoner (Årsredovisning Attendo AB 2004, s.11). Som tidigare nämnts har Attendo AB vuxit via uppköp de senaste åren. Efter förvärvet av Capiro Omsorg AB kom Attendo AB att öka sina marknadsandelar till 20 % av den privata äldreomsorgsmarknaden i Sverige (Årsredovisning Attendo AB 2004, s. 10). Deras främsta konkurrenter är företagen Carema, Aleris och Förenade Care, men totalt finns det ett hundratal vård- och omsorgsaktörer på den privata vård- och omsorgsmarknaden.⁷ Idag är Attendo AB marknadsledande vad gäller privata vård- och omsorgstjänster (Årsredovisning Attendo AB 2004, s.10).

Attendo AB är således ett växande företag, vilket skulle kunna betyda att företaget fokuserar på att stärka sin marknadsposition snarare än att maximera vinsterna. Under de fem första månaderna 2005 kom Attendo Group AB att göra en rörelseresultat⁸ på 78,6 Mkr vilket motsvarar en rörelsemarginal⁹ på 8,8 % (ibid., s.3). Detta bör jämföras med 2004 då koncernen hade ett rörelseresultat på 145,3 Mkr och 2003 och 2002 då de hade ett rörelseresultat på 64,3 resp. 36,9 Mkr. Rörelsemarginalen har också ökat med tiden från 0,88 % år 2002, 2,88 % 2003 och 7,80 % 2004 till 2005 års höga siffra (Årsredovisning Attendo AB 2004, s.13). Således har i princip Attendo AB:s rörelseresultat ökat över tiden vilket också är fallet vad gäller rörelsemarginalen. En ökande marknadstillväxt har i detta fall kombinerats med att företaget gör en ganska stor årlig vinst. Detta är

⁷ <http://www.attendo.se/ATTemplates/PageTemplate.aspx?id=7234>, 2006-07-04.

⁸ Rörelseresultat definieras som resultat innan skatt och räntekostnader/ränteutgifter.

⁹ Rörelsemarginal definieras som rörelseresultat efter avskrivningar i procent av omsättningen.

ganska unikt då de flesta företag med fokus på att öka sina marknadsandelar har ett negativt eller svagt positivt rörelseresultat.

5. Material

I detta kapitel presenteras materialet uppsatsen bygger på. Viss del av materialet har presenterats i kapitel fyra för att ge en inblick i praktikfallet. Ett visst urval har gjorts och det som är relevant för det studerade problemet presenteras. Materialet finns att tillgå från undertecknad vid begäran. Det bör också tilläggas att denna del av uppsatsen ska redovisa intervjuerna på ett så neutralt sätt som möjligt och diskussion om materialet behandlas i kapitel sex.

5.1 Utformning av kontrakt

Ägandet av produktionsmedel har diskuterats en hel del i den ekonomiska litteraturen (se avsnitt 2.1.3 ovan för utförligare diskussion). Enligt Ove Persson¹⁰, socialdemokrat och ordförande i Vård- och omsorgsnämnden, har nämnden inte fått några rapporter som tyder på att inventarierna som används i verksamheten missköts, även om han inte vet om sådana studier har gjorts. Enligt ”Förfrågningsunderlag med kravspecifikation” ska kontroll av inventarier ske innan entreprenaden startar och efter kontraktstidens slut. Kontroll under entreprenaden har nämnden möjlighet att göra, men det är inte för dem något förpliktigande (ibid., s.18). Det åligger dessutom den privata aktören, i och med kontraktet, att inställa sig till uppföljning och utvärdering av verksamheten fyra gånger om året, om nämnden så önskar. Vidare ska Vård- och omsorgsnämndens kvalitetsansvariga genomföra kvalitetskontroller för att för att förvissa sig om aktören uppfyller kontraktensliga krav om kvalitet och kvantitet (ibid., s.19).

Persson påpekar att nämnden har löst uppföljning och utvärdering på ett annat sätt. Attendo AB har i detta fall själv anlitat en kontrollant som utför kontrollen av

¹⁰ Här hänvisas det till utförd intervju det hänvisas till Ove Persson (om inget annat anges).

aktörens kvalitetsarbete och dess kvantitet av utförd service. Kontrollanten är företagets kvalitetschef Kerstin Ternedal, som enligt Tina Nilsson¹¹, verksamhetschef för Nibblegården och Ärtan, arbetar mot alla, eller i alla fall många äldreboenden i företaget. Ternedal, Nilsson och en sjuksköterska som är ansvarig för medicineringen träffas en gång per månad och följer upp kvalitetsavvikelser och utarbetar strategier hur man kan komma till rätta med kvalitetsproblem. Förutom kvalitetsarbetet jobbar företaget mycket med rutiner, men också med att föra ut värderingar till personalen. Värderingar förs ut till de anställda genom s.k. värderingscoacher som har som uppgift att förankra företagets värderingar hos personalen. Företaget har således stort fokus på kvalitetsarbete, och följer dessutom kontinuerligt upp verksamheten.

Att inventarierna ägs av kommunen anser Olle Normark¹², upphandlingschef vid Lunds Kommun och upphandlare av äldreboendena Nibblegården och Ärtan, vara den bästa ekonomiska lösningen. Tidigare har Upphandlingsenheten handlat upp tjänster där den privata aktören själv har ägt hjälpmedlen, men det har implicerat problem, då den tidigare privata aktören har blivit tvungen att sälja hjälpmedlen till den aktör som tagit över. Prisförhandlingarna tog dessutom tid och innebar problem. Nuförtiden har Upphandlingsenheten gått över till att i de flesta fall äga hjälpmedlen och utrustningen, eftersom det gör att det inte blir lika dyrt för den privata aktören att ta över en entreprenad. För att ge aktörerna incitament att hushålla med inventarierna har man skrivit in i kontrakten att om aktören missköter hjälpmedlen och utrustningen, kan viten utdömas. På så sätt har man rättat till ett kontraktsmisslyckande.

Även *längden på entreprenaden* kan tänkas ha betydelse för dess utförande och kontraktspris. När det offentliga skriver kontrakt väljer man ofta att lägga ut verksamheten under en bestämd tidsperiod. Driften av äldreboendena på Ärtan och Nibblegården lades ut under en femårsperiod med möjlighet att förlänga

¹¹ Även här hänvisas det till utförd intervju när det hänvisas till Tina Nilsson (om inget annat anges).

¹² Även här hänvisas det till utförd intervju när det hänvisas till Olle Normark (om inget annat anges).

entreprenaden med ett plus ett år (Förfrågningsunderlag med kravspecifikation, s. 4). Detta kom, enligt Persson, att kritiseras av vänsteroppositionen inom kommunen, eftersom entreprenaden sträckte sig över tre mandatperioder. Innebörden av kontraktets längd är att vänsterblocket inte har kunnat påverka att verksamheten låg på entreprenad under den mandatperiod som följde efter beslutet. På så sätt uppkom en frågeställning om huruvida valet av kontraktslängd var politiskt eller ekonomiskt betingat.

Persson menar att längre kontrakt kan vara att föredra, även om han rent ideologiskt föredrar att äldrevården tillhandahålls offentligt. Långa kontrakt är att föredra dels för att det är kostsamt för en privat aktör att etablera sig, men även eftersom det är kostsamt att avveckla entreprenaden. Både Persson och Normark pekar dessutom på att det finns en negativ effekt i att verksamheten blir ryckig i och med byte av tillhandahållare

Kommunal¹³ menar även att det finns en personalekonomisk kostnad i och med att de anställda ofta känner sig otrygga om kommunen ofta handlar upp tjänster. En sådan otrygghet kan enligt Kommunal bestå i att de anställda får nya arbetsledare, ny organisationsform och ofta också en annan sysselsättningsgrad. Om kontraktstiderna är långa skulle, enligt dem, en sådan kostnad (som uppkommer av *ex ante*-konkurrensen) minimeras.

Normark betonar också att upphandlingar ibland överklagas av anbudsgivare som förlorat anbudsutvärderingar. Det gör att Upphandlingsenheten får lägga ned en hel del tid på att besvara överklaganden. Själva processen med överklagande är en kostnad för enheten, men processen kan även innebära att de får betala omfattande skadestånd. Detta skulle kunna betecknas *överklagande- och skadeståndskostnader*.

Enligt Normark var kontraktslängden ekonomiskt betingad och upphandlingen har godkänts av majoriteten i nämnden. Vidare påpekar Normark att upphandlingarna

¹³Även här hänvisas det till utförd intervju när det hänvisas till Kommunalarbetsförbundet (om inget annat anges).

utförs utifrån mallar, som även andra kommuner använder, för att sedan kompletteras så att de ska passa bl.a. regionella förhållanden. Han betonar dessutom att Lagen om offentlig upphandling (LOU) har förändrats efter att upphandlingen av Nibblegården och Ärtan gjordes. Idag får man inte, om man inte har särskilda skäl, handla upp entreprenader på en längre tidsperiod än 4 år (inklusive optionsår). Dock menar han att det i detta fall även idag skulle kunna motiveras att ha entreprenaden på 5 år.

5.2 Samarbete, ägande och organisationsform

Något som har diskuterats i flera av intervjuerna är hur verksamheten är organiserad och skillnader i produktionen när den ligger på entreprenad respektive i egen regi. Nilsson antyder att det finns vinster att hämta i samarbetet mellan olika enheter. Attendo AB:s verksamhetschefer i deras geografiska område Syd träffas kontinuerligt och delger varandra sina erfarenheter. Perssons beskrivning om hur Vård- och omsorgsnämndens egen produktion fungerar är ganska lik den bild Nilsson förmedlar. Han påpekar att verksamheten är uppdelad i tre geografiska områden: Syd, Norr och Öster. De arbetar ganska självständigt och deras organisation och produktionsmetoder skiljer sig åt. Även inom kommunal drift träffas de tre områdescheferna och deras förvaltningschef regelbundet och diskuterar.

Nilsson betonar även fördelen att arbeta inom ett större företag gentemot ett mindre. Attendo AB utarbetar material centralt såsom diverse dokument. Utifrån dem kan de olika enheterna arbeta med de anställdas värderingar och kundbemötande osv. Hon nämner också kompetensutveckling som sker utifrån en centralt utformad folder som presenterar vilka kompetensutvecklingskurser de anställda kan välja.

Privat drift har flera positiva egenskaper påpekar Nilsson. Beslutsvägarna är kortare inom privat sektor och att verksamhetscheferna kontrollerar sin egen enhet är en fördel. Persson är ganska kritisk mot privat drift och pekar på att det innebär

en hel del negativa effekter främst för de anställda. Bland annat menar han att incitamenten till att ha kvar anställda som inte presterar fullt så bra som genomsnittet (såsom sjuka och äldre). Samtidigt påpekar han att man inte tagit hänsyn till diverse samhällsekonomiska kostnader när man beslutade att lägga ut verksamheten på entreprenad.

5.3 Effekter för anställda och brukare

Intervjuerna med Kommunal pekar på utkontrakteringars negativa inverkan på de tidigare kommunalt anställdas liv rent generellt. En otrygghet uppkommer när man ska byta arbetsköpare. Lönearbetarna får då nya överordnanden, ny personalpolitik och entreprenaden innebär ofta också att de anställdas sysselsättningsgrad påverkas.

I utkontrakteringen av Nibblegården och Ärtan har schemaomläggningar genomförts så att lönearbetarkollektivets arbetstid har minskat. Även konflikter har uppkommit i och med neddragningarna, vilket bl.a. gjort att en person har sagt upp sig (Sydsvenskan 2003-09-12). Denna metod för att skapa vinst är enligt Kommunal inte en engångseffekt, utan en strukturell del av Attendo AB tillvägagångssätt för att maximera sin vinst. De anställda har även fått en större arbetsbelastning, vilket skulle kunna förklaras som en effekt av den totalt sett minskade sysselsättningsgraden.

Kommunal pekar dessutom på att användandet av timanställd personal, men även användandet av unga lönearbetare, har ökat. Att anställa unga lönearbetare kostar mindre än att anställa äldre lönearbetare med större arbetslivserfarenhet. De pekar dock på att en ökad användning av timanställningar inte är odelat negativ för vissa lönearbetare. Att de nästan bara anställer undersköterskor gör också att lönekostnaderna för företaget minskar.

Förhållandet mellan överordnade och underordnade lönearbetare¹⁴ har enligt Kommunal även det försämrats. När en anställd eller boende kommer i konflikt med en annan anställd eller boende kan de inte byta boende på samma sätt som de kan när verksamheten drivs av kommunen. Vid kommunal drift kan anställda eller boende byta mellan olika boenden inom kommunen, eftersom en omplaceringsskyldighet (pga. arbetsrätten) finns. Det finns inget tvingande för den privata aktören att erbjuda folk möjligheten att flytta när verksamheten ligger på entreprenad. Även Persson betonar möjligheterna för anställda och boende att byta boende, när äldreboenden drivs kommunalt.

En annan uppfattning framförs av Nilsson, verksamhetschef på Nibblegården och Ärtan. Hon menar att det finns möjlighet för de anställda att pröva på att arbeta på ett av de andra äldreboendena som företaget driver. Det förekommer också, enligt Nilsson, att personal som inte orkar med tyngre arbetsuppgifter i alla fall delvis kan flytta över till hem där man kan utföra lättare arbetsuppgifter. Dessutom har företaget som policy att låta personalen pröva på att arbeta på olika enheter, för att på så sätt kunna få större erfarenhet. Denna möjlighet visade det sig i intervjun att inte Kommunal kände till. Kommunal påpekade dock att ingen omplacering skett under de 4 år verksamheten drivits av Attendo AB. Vad gäller omplacering av brukare har enligt Nilsson inte Attendo AB någon makt att välja vilka som ska bo på Nibblegården och Ärtan, utan brukarna anvisas boende av kommunen. Om konflikter uppkommer som berör en boende och en annan individ med koppling till boendet, löses konflikten tillsammans med kommunen.

Nilsson påpekar också att de har stort fokus på den enskilde brukaren. När en ny boende ankommer till en enhet genomförs ett ankomstsamtal. Tillsammans med brukare och anhöriga behandlas i samtalet vilka önskemål brukaren har angående boendet och en plan utarbetas. Anhörigsmöten sker dessutom en gång om året, där individuella samtal med möjlighet att ställa frågor genomförs.

¹⁴ I detta fall kan en överordnad lönearbetare beskrivas som en lönearbetare som har (i alla fall viss) kontroll över andra lönearbetare och möjlighet att besluta om driften av verksamheten. Ett exempel på överordnade är diverse chefer. En underordnad lönearbetare kan beskrivas som en anställd som har mindre makt över (tjänste)produktionen än en överordnad lönearbetare.

Utkontrakteringen har enligt Kommunal haft effekter på lönebildningsprocessen inom entreprenaden. Företaget följer centralt överenskomna kollektivavtal, men överskrider inte lönemässigt kollektivavtalens krav. Företaget utför, som tidigare nämnts, medarbetar- och lönesamtal. Där motiveras den individuella delen av lönerna. Kommunal påpekar också att löneskillnaderna har ökat för de anställda.

Möjligheterna till *jämställdhetspolitik* har även påverkats i och med att verksamheten lagts ut på entreprenad, menar såväl Kommunal som Ove Persson. I en kommunal verksamhet kan man på ett annat sätt göra medvetna satsningar på t.ex. höjda kvinnolöner. Finansieringen av höjda kvinnolöner, som sker i Lunds kommun, kommer inte från manligt dominerade yrken (som avstår från löneökningar), menar Persson, utan kommunen spenderar mer pengar på lönearbetare inom kvinnoyrken. Enligt nämndordföranden är höjda kvinnolöner en satsning som är svårare att genomföra om verksamheten ligger på entreprenad, och därmed drivs i en mindre enhet. Således har de inte möjlighet att genomföra sådana satsningar. Han påpekar också att krav om höjda kvinnolöner är svåra att skriva in i kontrakten som reglerar entreprenader.

Entreprenaden kan även tänkas ha effekter på *arbetsplatsdemokratin*. Kommunal påpekar att de anställda tidigare hade större inflytande över arbetet på arbetsplatsen. Arbetsuppgifterna var då bestämda, men lönearbetarna kunde någorlunda individuellt utforma sitt arbetspass så som det passade dem själva och de boende bäst. Attendo AB har, efter att de tog över, infört ett schemabaserat system. Schemaplaneringen sköts av ledningen, som där detaljerat planerar när aktiviteterna ska utföras. Exempel på det är att de bestämmer när de boende ska duschas, vilket de boende tidigare till viss del kunde bestämma själva. Ett annat exempel är att de boende förut kunde bestämma individuellt (inom rimliga gränser) när de gick upp på morgonen och när de åt frukost. Idag planeras enligt schema när t.ex. frukosten serveras.

Nilsson bekräftar att de gått över från ”önskescheman” till ”fasta scheman”. ”Önskescheman” innebär att de anställda själva lägger scheman under en sexveckorsperiod. Fasta scheman innebär att verksamhetschefen eller någon annan i administrativ tjänst utformar ett schemaförslag som sedan personalen kan

kommentera och komma med förslag på ändringar på. Slutligen godkänns schemat av personalen. Enligt Nilsson brukar inte schemalaggingen innebära några problem, men om svårigheter uppstår revideras schemat och diskussioner om förändringar sker. Vidare finns vissa möjligheter till flexibilitet i det fasta systemet, i och med att man kan lämna in ”byteslappar”, och på så sätt få möjligheten att byta med en annan lönearbetare. Vidare menar Nilsson att önskescheman bygger på samarbete och empati, som inte alltid fungerar i alla grupper.

Förutom att inflytandet över det egna arbetet minskat, har enligt Kommunal åsiktsfriheten på arbetsplatsen påverkats av utkontrakteringen. Lönearbetarna drar sig för att klaga eller föra sin talan. Även saker som fackföreningen och arbetsköparen har kommit överens om, som exempelvis utökat användande av hjälpmedel vill inte vissa anställda gå med på. Enligt Kommunal eftersom de känner ett hot om att bli arbetslösa om de ställer krav. Detta gäller såväl tillsvidareanställda som timvikarier. Det framkom också under intervjun med Kommunal att det finns en viss oro hos de anställda för att arbetsköparen ska få reda på saker som de kan uppfatta som otrevliga, som t.ex. att man söker en annan anställning. Denna uppfattning framkom inte i intervjun med Nilsson. Hon menade att lönearbetarna, även om utformningen av schemaförslag sköts uppifrån, i alla fall har möjlighet att föreslå förändringar.

6. Diskussion

I detta kapitel kommer en diskussion om hur det insamlade materialet överensstämmer med den ekonomiska teorin och tidigare empiriska undersökningar föras. Jag kommer här också resonera mer informellt om utkontrakteringar.

6.1 Kontraktets utformning

Hur kontrakt som reglerar entreprenader är utformade diskuteras i stor utsträckning i den ekonomiska litteraturen. Man skiljer bland annat mellan kontraktssmisslyckanden och marknadsmisslyckanden. Denna avdelning behandlar särskilt huruvida det i praktikfallet finns några tecken på imperfekt konstruerade kontrakt.

Hur *ägandet av inventarier* är utformat behandlar bl.a. *Domberger m.fl. (1997)* och de menar att offentligt ägande och privat drift kan ge upphov till negativa incitament. Den privata aktören kan, för att maximera vinsten, fuska med underhållet och därmed flytta kostnader från entreprenaden till det offentliga. De privata aktörerna har då incitament att underhålla inventarierna så att de håller kontraktstiden ut, men inte längre än så (För ett grundligare resonemang se avsnitt 2.1.3 ovan).

Normark och Persson anser att ägandet inte är något större problem när tjänsterna är personalintensiva. Det stämmer förvisso överens med *Domberger m.fl. (1997)*, men tvärtom vad författarna påstår verkar den smidigaste lösningen, i alla fall i vissa fall, vara att det offentliga äger produktionsmedlen snarare än att den privata aktören äger dem. Det offentliga ägandet bör också kompletteras, som i

uppsatsens praktikfall, med att det skrivs in i kontrakten att den privata aktören åläggs viten om den missköter produktionsmedlen (i detta fall inventarierna).

Även *kontraktslängd* diskuteras i den ekonomiska litteraturen och fokus är ofta på konkurrensens påstådda positiva effekter på en offentlig verksamhets utförande. *Ex ante*-konkurrensen antas öka om man *ofta* privatiserar driften av offentlig service (dvs. tidsmässigt korta kontrakt) och minska om man *sällan* handlar upp offentlig service (dvs. tidsmässigt långa kontrakt). Såväl Persson som Normark menar av olika anledningar att längre kontrakt är att föredra. Dels kan de stora etablerings- och avvecklingskostnaderna för de privata aktörerna inledningsvis kompenseras med en längre tid för den privata aktören att tjäna pengar på verksamheten. Samtidigt blir överklagande- och skadeståndskostnaderna mindre frekvent förekommande när man handlar upp tidsmässigt längre kontrakt. Etablerings- och avvecklingskostnader påverkar dessutom det offentliga i form av högre anbudspriser, vilket också tyder på längre kontraktstider är att föredra. Också det faktum att verksamheten blir ostabil av att ofta byta tillhandahållare bör ses som en negativ effekt som ökar vid korta kontrakt. En personalekonomisk effekt som personalens otrygghet vid byte av arbetsköpare är också mer omfattande vid korta kontrakt.

Resonemanget ovan bör ses som ett resonemang om kostnadernas *bruttoeffekt*. För att skatta *nettoeffekten* av längden på kontrakt bör effekten av *ex ante*-konkurrensen vägas in för att få ett helhetsresultat. Givet att man antar att man vill förbättra den samhälliga produktionen och ta hänsyn till ett brett spektra av effekter så verkar de negativa effekterna överstiga fördelarna med korta kontrakt. Detta kan ses som *nettoeffekten av kontraktslängder*. Längden på kontrakt bör givetvis också beaktas vid varje enskilt kontraktsskrivningstillfälle, men i genomsnitt bör längre kontrakt väljas. En restriktion är LOU, som begränsar längden på kontrakt till högst 4 år i de flesta fall.

Vidare verkar längden av kontraktet vara ekonomiskt betingad. Tesen som uppkom vid praktikfallsstudien om att längden på kontraktet var politisk betingad kan alltså falsifieras. Dock kan tidpunkten för beslutet om att lägga ut driften på entreprenad vara en del av det politiska spelet i Vård- och omsorgsnämnden.

6.2 Ägande och organisationsform

Kapitel fem, där materialet presenteras, tyder på stora likheter mellan privat produktion och offentlig produktion. I båda fallen är verksamheten uppdelad i geografiska områden med verksamhetschef/områdeschef. Inom båda sektorerna träffas de kontinuerligt och drar nytta av varandras erfarenheter. Dock verkar Attendo AB vara mer centralstyrd och kan genom det utnyttja centralt utformat material och får på så sätt en samordningseffekt. I entreprenaden verkar makten och kontrollen ligga närmare verksamhetschefen medan den i offentlig produktion ligger närmare de anställda på en mer decentraliserad nivå. Samtidigt ligger en hel del av makten hos företaget centralt, vilket gäller framförallt när större problem uppkommer.

Att det finns kortare beslutsvägar inom privat sektor bör inte ses som något uppseendeväckande. Företaget producerar det de har blivit ålagda enligt kontraktet och har som krav att ge avkastning till sina ägare, vilket är överordnat andra målsättningar. Deras verksamhetsmål är således mer konkret än de mål som den offentliga sektorn har, nämligen en hel del abstrakta målsättningar som exempelvis att uppfylla demokratiskt beslutade målsättningar. Inom offentlig sektor är man i viss utsträckning ålagd (även om man kanske inte alltid gör det) att ta helhetsansvar och kan inte på samma sätt koncentrera sig på den direkta produktionen.

Att företaget har större central samordning kan både ses som positivt och negativt. Samordning gör att man kan kapa kostnader genom att man systematiserar och centraliserar vissa funktioner. Allt detta skulle kunna genomföras inom offentlig sektor också, givet att det finns stora samordningseffekter. Dock finns det fördelar med att ha vissa moment på en decentraliserad nivå. En hög grad av systematisering av arbetsmomenten gör att det är svårt att ta hänsyn till brukarnas specifika önskemål och minskar lönearbetarnas makt över sitt eget arbete. Således kanske samhällsvinster kan skapas och icke-eftersträvansvärda samhällseffekter

kan undvikas genom organisationsförändringar snarare än genom privatiseringar av produktionen.

6.3 Effekter för anställda och brukare

De negativa effekterna på anställningstryggheten för de anställda verkar i praktikfallet stämma överens med Utrednings- och statistikkontoret i Stockholms stad (USK) (2004) samt PLS RAMBÖLL Management (2002) som har undersökt utkontrakterade äldreboenden i Stockholms stad.

Intervjun med Kommunal tyder också på att arbetsbelastningen för de anställda har ökat, vilket stämmer överens med två studier som gjorts i Stockholms stad. Såväl USK (2004) som PLS RAMBÖLL Management (2001) fann att utkontrakterade äldreboenden i Stockholms stad implicerade att personalen kom att uppleva att arbetstakten ökade avsevärt i och med att driften lades ut på entreprenad. Även i Stockholms stad ökade personalens stressnivå avsevärt (USK, 2004; s.10-11). Resultatet stämmer också överens med Aschers (1987) empiriska resultat vad gäller arbetstempo.

Kommunal påstår också att användandet av olika former av icke-tillsvidareanställningar har ökat. Quiggins (2002) tes om att utnyttjandet av projektanställningar och andra icke-tillsvidareanställningar ökar vid utkontrakteringar har alltså, i alla fall i denna studie, en viss empirisk bäring. Således verkar *redistribution hypothesis*, som beskrivits i avsnitt 3.1.1 ovan, stämma överens med praktikfallet. Vinsterna i entreprenadverksamheten, skapas i alla fall delvis, genom att öka arbetstempot (och på så sätt möjliggöra en minskning i lönearbetarkollektivets sysselsättningsgrad). Attendo AB kan inte minska de absoluta lönerna avsevärt eftersom de följer kollektivavtal. Däremot har företaget lyckats minska löneutbetalningarna genom att anställa yngre istället för mer erfarna, timanställda istället för tillsvidareanställda och undersköterskor istället för sjuksköterskor.

Det finns troligen också vinster som skapats genom att arbetsuppgifterna detaljreglerats och organisationsformen har blivit mer centralstyrd. Detta tyder på att Cubbin, Domberger & Meadowcrofts (1987) teori om att vinsterna kommer från förbättrat användande av insatsvaror och inte främst från absoluta lönesänkningar kan tillämpas på praktikfallet. Även Quiggins (1994) resonemang har vissa tillämpningar i praktikfallet eftersom vinsterna till viss del kommer från ökat arbetstempo. Dock kan produktiviteten ha ökat i och med ökad centralstyrning och ökad detaljreglering av produktionen. Om det är arbetstempot eller produktiviteten som påverkar vinsterna mest är utifrån materialinsamlingen svårt att påvisa.

Vad gäller flexibilitet för de anställda i form av *omplaceringsmöjligheter* finns det skillnader mellan offentlig och privat produktion. Vi kan se att vid kommunal drift såväl som vid privat drift kan omplacering göras möjlig. Dock har kommunen en skyldighet att omplacera, medan det för den privata aktören är enbart en möjlighet. I praktikfallet har inte Attendo AB utnyttjat omplaceringsmöjligheten vilket kan tyda på att det finns en skillnad mellan privat och offentlig drift. Dock kan det vara möjligt att de anställda inte krävt eller rentav inte känt till denna möjlighet. Omplacering av brukare verkar inte påverkas av om verksamheten ligger på entreprenad eller ej. Dock har de olika intervjuade haft olika uppfattningar i denna fråga, vilket därmed kan göra ovanstående påstående om brukares omplaceringsmöjligheter aningen oklar.

Intervjun med Kommunal tyder dessutom på att *förhållandet mellan överordnade och de anställda* försämrats. Därmed skulle Boynes (1998) teori om att utkontrakteringar kan leda till försämrade förhållande mellan utförare och uppdragsgivare ha viss empirisk bäring (se avdelning 3.3 ovan). Studiens resultat stämmer också överens med USK (2004) och PLS RAMBÖLL Management (2000), där studierna fann att de anställdas samarbete med de närmaste cheferna försämrats efter att äldrevården utkontrakterats.

Även *arbetsplatsdemokratin* verkar ha påverkats av att driften har lagts ut på entreprenad respektive att kommunen bytt tillhandahållare av servicen. De anställda har fått mindre inflytande över sitt eget arbete i form av att exempelvis

schemaläggningar i princip bestäms uppifrån istället för att de anställda utformar s.k. önskescheman. Dock har de anställda möjlighet att föreslå vissa schemaändringar. Detta kan jämföras med USK (2004) och PLS RAMBÖLL Management (2001) som fann att inflytandet över arbetet i utkontrakterade äldreboenden hade ökat. Det bör påpekas att man kan se en trend i att inflytandet över arbetet ökar överlag, i såväl privat som offentlig drift (USK, 2004; s.10). Det verkar också som att brukarna fått minskad frihet vad gäller serviceproduktionen. Tidigare kunde de (i alla fall de icke-dementa) besluta tillsammans med lönearbetarna när de skulle få hjälp till exempel med att duscha. Efter att Attendo AB tog över driften är duschning och liknande uppgifter i princip centralstyrda efter ett schema, vilket minskar brukarens-producentens samproduktion. Dock pekar ankomst- och anhörigsamtal på lyhördhet för brukares och anhörigas krav. Således har effekterna för brukarna inte studerats tillräckligt för att kunna belägga brukareffekterna utan ovanstående bör mer ses som indikatorer på vilka effekter som kan ha uppkommit.

Även yttrandefriheten på arbetsplatserna är ansträngd. De anställda undviker att ”ställa till problem” på arbetsplatsen genom att uttrycka sina åsikter om arbetet på arbetsplatsen. Denna brist i åsiktsfriheten behöver inte bero på utkontrakteringen eller privat kontra offentligt i sig, eftersom ISS Care tidigare drev Nibblegården och uppgifter från Kommunal tyder på att personalen trivdes med dem. Det skulle kunna betyda att det finns en skillnad mellan olika tillhandahållare snarare än att inskränkningar i yttrandefriheten beror på konkurrens eller ägande.

6.4 Politiska effekter

Den politiska styrningen av verksamheten påverkas också av att en verksamhet läggs ut på entreprenad. En samhällsreform som försvåras pga. entreprenader är en jämställdhetssatsning som exempelvis att höja kvinnors löner. Utkontrakteringar skulle således kunna ses som en ytterligare relativ omfördelning av ekonomiska resurser från kvinnor (som arbetar som sjuksköterskor, undersköterskor och vårdbiträden) till män. Detta genom att

männen, som generellt sett har högre arbetsinkomster¹⁵ (och därmed betalar mer skatt), slipper betala mindre i skatt än de skulle ha gjort vid satsningar på höjda kvinnolöner. Män som grupp kan också, genom att de äger mer värdepapper och andra tillgångar, komma att öka sina kapitalinkomster när en privat aktör kan ge avkastning till ägarna¹⁶. En satsning på höjda kvinnolöner kan visserligen genomföras på samma sätt i verksamheter som ligger på entreprenad. Dock bör det påpekas att vissa kvinnor möjligen kan göra karriär i större utsträckning när verksamheter ligger på entreprenad.

Vissa kvinnors förbättrade position, status, makt och löneinkomster i (service)produktionen kan dessvärre komma att ske på underordnade kvinnors bekostnad. Det finns således olika jämställdhetseffekter som bör beaktas när verksamheter läggs ut på entreprenad.

Vidare bör Ove Perssons påstående om att kvinnolönereformer inte *kan* genomföras i entreprenader diskuteras. Han menar att reformerna är omöjliga eftersom entreprenaderna drivs i mindre enheter när de ligger på entreprenad än om kommunen driver en verksamhet. Attendo AB är marknadsledande inom äldrevård i Sverige och i form av en omfattande kommandoekonomi skulle de *kunna* genomföra sådana här reformer. Nyckelordet i detta sammanhang är *kan*. Privata aktörer som producerar på en offentlig entreprenad är i de allra flesta fallen vinstdrivande (med avkastningskrav på marknadsmässiga nivåer) och inte sällan gigantiska företag. Deras mål (och krav) är självfallet att ta ut vinster från verksamheten och inte öka lönekostnaderna inom företaget (vilket i alla fall på kort sikt troligtvis skulle leda till mindre avkastning). Snarare föredrar företagen löneskillnader för att ge lönearbetarna ökade incitament att anstränga sig.

¹⁵ Kvinnor arbetsinkomster inom hela samhällsekonomin 2004 var i genomsnitt 83 % av männens. Om man väger in skillnader i ålder, utbildningsgrad, arbetstid samt sektor mellan kvinnor och män är skillnaden 92 % (http://www.scb.se/templates/tableOrChart_149083.asp, 2006-07-18). Vilket mått som är relevant är en debatt i sig som inte kommer behandlas närmare. Statistiken visar dock att det existerar en skillnad vad gäller arbetsinkomst mellan män och kvinnor som grupp.

¹⁶ Män ägde 2004 i genomsnitt 68 % av Sveriges alla börsnoterade aktier och 57 % av Sveriges nettoförmögenhet (SCB, 2006; s.11).

6.5 Vad bör beaktas vid utkontrakteringsbeslut?

Ofta utkontrakteras offentliga välfärdstjänster¹⁷ av andra skäl än ekonomiska. Förutom att subjektiva effekter värderas olika så tar man ofta inte hänsyn till objektiva effekter i beslut att kontraktera ut tjänster.

Själva driftkostnaden är en kostnad som självklart bör beaktas. Detta bör enligt den traditionella ekonomiska litteraturen kompletteras med kostnaden för skrivning av anbudsfrågan, anbudsutvärdering och framförhandling av ett slutgiltigt kontrakt med den aktör som lagt det fördelaktigaste anbudet. Intervjuerna tyder på att det ibland uppkommer överklagande- och skadeståndskostnader för upphandlingsenheterna inom kommunen. Dessa kostnader bör inkluderas i analysen. Även effekter på andra offentliga budgetar och andra budgetar (såsom arbetslöshetskassorna) bör vägas in, eftersom t.ex. möjligheten till skattesänkningar påverkas (i alla fall delvis) av kostnadsänkningar i hela den offentliga ekonomin. Detta kan ses som ytterst radikalt i en vetenskap där neoklassiska skolan är ledande, men faktum är att om utkontrakteringar ska få önskad effekt som att t.ex. krympa statens utgifter i samhällsekonomin så krävs det att staten inte ökar utgifterna på andra områden (som exempelvis de offentliga transfereringarna). Vidare är också kvaliteten i verksamheten en väl så viktig variabel att inkludera.

Även diverse personalkostnader bör tas med i bedömningen, vilket är en kostnad väl värd att beakta eftersom de flesta individer är ojämlikhetsaverta och önskar att andra har goda levnadsvillkor.

Andra mer subjektiva effekter är personal- och jämställdhetseffekter. Hur man väger in dessa beror på hur viktiga de är i förhållande till de mer objektiva effekterna. Alla dessa, relativt objektiva och subjektiva effekter, bör inkluderas i politiska beslut om utkontraktering (och beslut om att återta verksamheter). Det finns säkerligen fler verkningar utöver dessa och verkningarna skiljer sig också

¹⁷ En offentlig välfärdstjänst kan beskrivas som en tjänst som härstammar till service som delvis allokerats efter den enskilde individens behov. Exempel är utbildning, äldreomsorg och barnomsorg.

från fall till fall. En viktig aspekt är att försöka ha en bred syn på vad utkontrakteringar leder till.

7. Slutsatser

Utformningen av kontrakt mellan det offentliga och en privat aktör har visat sig till viss del skilja sig från vad den ekonomiska litteraturen rekommenderar. Intervjuerna, som gjorts i samband med uppsatsen antyder att entreprenader fungerar effektivast då inventarier och hjälpmedel i huvudsak ägs av det offentliga snarare än det privata. Det offentliga ägandet kombineras dessutom ofta med ett sanktionshot om viten om aktören misshushåller med inventarier och hjälpmedel.

Konkurrensen vid upphandlingar är central i litteraturen och anses ha stor inverkan på en verksamhets utförande. Dock bör det påpekas att det såväl finns fördelar som nackdelar av *ex ante*-konkurrens. Den teoretiska litteraturen visar på *ex ante*-konkurrensens positiva effekter men är mer sparsam på dess negativa effekter. Vidare bör det nämnas att korta kontrakt ger upphov till konkurrensen om kontrakt blir mer frekvent förekommande. Att ofta handla upp tillhandahållandet av offentlig service implicerar dock att flera kostnader ökar. Etablerings- och avvecklingskostnaden för privata aktörer samt upphandlingsenheternas överklagande- och skadeståndskostnader blir då mer frekvent förekommande. Dessa kostnader har rimligen en negativ effekt på offentliga budgetar. Andra negativa effekter är att verksamheten blir ostabil vid kontinuerligt byte av tillhandahållare. Även negativa personaleffekter uppkommer och är mer omfattande vid korta kontraktstider än vid längre.

Således kan man se att det både finns för- och nackdelar vid olika längd på kontraktstiden. Dock verkar längre kontrakt rent generellt minimera en hel del kostnader. I vilken omfattning och hur de positiva effekterna av konkurrensutsättning påverkas av kontraktslängden är mer oklar.

Organisationsform och ägande och dess effekter har även det diskuterats i uppsatsen. Intervjuerna tyder på att det finns likheter såväl som skillnader mellan produktion i egenregi och produktion på entreprenad. Samarbete mellan olika

enheter finns såväl inom Attendo AB som inom det offentliga. I båda fallen träffas enheter inom företaget respektive kommunen och delger varandra sina erfarenheter. Företaget verkar dock utnyttja samordningseffekter i större utsträckning än det offentliga. Attendo AB:s centrala ledning verkar också ha stora befogenheter när omfattande problem uppkommer. Dessutom verkar makten ligga nära verksamhetschefen i det privata medan makten, i alla fall i viss mån, ligger närmare de anställda inom det offentliga. Ytterligare en skillnad är att beslutsvägarna är kortare inom det privata.

Praktikfallet har också visat att det offentliga möjligen skulle kunna ta efter reformer som Attendo AB genomfört. Ökad centralisering vad gäller vissa funktioner skulle kunna genomföras. Samtidigt bör man ta hänsyn till de negativa effekter som kan uppkomma med alltför omfattande centralisation. Exempel på effekter som kan uppfattas som negativa är hög grad av detaljplanering av servicen istället för att verksamheten planeras på lägre organisationsnivå mellan personalen och brukarna.

Utkontrakteringen av äldreården på Nibblegården och Ärtan har även haft andra effekter för de anställda. De effekter som har kunnats skönjas är försämrade arbetsstrygghet, ökad arbetsbelastning samt ökat användande av icke-tillsvidareanställda. Attendo AB har även använt andra metoder för att sänka arbetskraftskostnaderna såsom användandet av yngre istället för äldre lönearbetare och undersköterskor istället för sjuksköterskor. Centralisering av vissa funktioner, samordningseffekter samt att arbetsmomenten har detaljreglerats har även det gjort verksamheten mer produktiv.

Omplaceringsmöjligheter för de anställda verkar ha minskat i och med entreprenaden, även om det i alla fall teoretiskt finns samma möjlighet till omplaceringar inom företaget. Omplaceringsmöjligheterna för brukarna verkar inte påverkas av huruvida verksamheten ligger på entreprenad eller inte. Dock framkom det meningsskiljaktigheter i denna fråga under intervjuerna.

Arbetsplatsdemokratin har också påverkats av att verksamheten gick över i Attendo AB:s drift. De lönearbetandes inflytande över sitt eget arbete har minskat

och åsiktsfriheten har begränsats. Dock är det svårt att avgöra varför detta skett. Den begränsade arbetsplatsdemokratien kan bero på skillnader mellan aktörer snarare än faktorer som konkurrensutsättning och driftsform. Vidare verkar förhållandet mellan överordnade och underordnade ha påverkats negativt i praktikfallet.

Utkontraktering påverkar möjligheterna till *politiska reformer*. När det offentliga äger och driver en verksamhet finns det större möjligheter att genomföra politiska reformer. Ett exempel på en politisk reform som blir svårare att genomföra är höjda kvinnolöner. Således kan utkontraktering av en verksamhet också ses som en relativ omfördelning av ekonomiska resurser mellan män och kvinnor. Dock kan privatiserad produktion göra att vissa lönearbetare inom kvinnodominerade yrken kan göra karriär i större utsträckning. Detta genomförs dock i stor utsträckning på underordnade (kvinnliga) lönearbetares bekostnad.

Vi kan således se att utkontrakteringar kan ge upphov till ett brett spektrum av *effekter*. Vissa av dessa effekter är relativt objektiva och vissa är mer subjektivt korrelerade. Förutom direkta driftkostnader bör, i enlighet med den ekonomiska litteraturen, skrivning av anbudsfrågan, anbudsutvärdering och framförhandling av ett slutgiltigt kontrakt med den aktör som lagt det fördelaktigaste anbudet beaktas. Även sannolikheten till skadestånds- och överklagandekostnader vid konkurrensutsättning är en relativt objektiv faktor som bör beaktas. Effekter på andra offentliga budgetar är också något som bör vägas in. Vidare är kvaliteten i verksamheten en väl så viktig variabel att inkludera. Alla dessa faktorer bör ses som relativt objektiva faktorer. Dessa bör vid varje tillfälle inkluderas i politiska beslut om utkontraktering (och beslut om att återta verksamheter), givet att man intar en ståndpunkt att man med den offentliga servicen vill uppnå samhällliga målsättningar.

Exempel på mer subjektiva effekter är personal- och jämställdhetseffekter. För olika beslutsfattare skiljer sig dessa mer subjektiva effekters betydelse åt, vilket får betydelse för om man fattar beslut om att lägga ut en verksamhet på entreprenad eller inte. Det finns säkerligen fler effekter utöver dessa, och effekterna skiljer sig också från fall till fall. En viktig aspekt är att försöka ha en

bred syn på utkontrakteringars effekter och ta hänsyn till alla dess effekter innan man beslutar att privatisera (eller återta) tillhandahållandet av offentlig service.

8. Vidare studier

Något som inte behandlats speciellt utförligt i uppsatsen är hur brukare och anhöriga upplevde utkontrakteringar. Således skulle utkontrakteringar och dess effekter för brukare och kvalitetsuppfyllelse kunna studeras i andra undersökningar.

En annan studie skulle kunna vara att studera vilka beslut som ligger bakom utkontrakteringsbeslut. Är det ideologiska beslut eller ekonomiska överväganden? Vilka kostnader vägs in om beslutet är ekonomiskt motiverat?

En kanske mer statsvetenskaplig studie skulle kunna vara huruvida politiska beslut tas i slutet av en mandatperiod för att kunna motverka nästa majoritetsstyres påverkan.

9. Källförteckning

Böcker, artiklar och utredningar

- Ascher K. (1987), *The politics of privatization: Contracting out public services*, London, Macmillan education.
- Australian Industry Commission (1996), *Competitive tendering and contracting by public sector agencies*, Report No. 48, January, Melbourne, Australian government publishing service.
- Ballard M. & Warner M. (2000), "Taking the high road: Local government restructuring and the quest for quality", Cornell working papers in planning No. 194, Ithaca (NY): Cornell university.
- Bel G. & Costas A. (2005), "Do public sector reform get rusty? An empirical analysis of contracting-out".
- Boston J. (1995), "Inherently governmental functions and the limits to contracting out", in Boston, J. (ed.), *The state under contract*, Wellington, Bridget Williams.
- Boyne G. (1998), "Competitive tendering in local government: A review of theory and evidence", *Public Administration*, Winter 1998.
- Collins, J.N. & Downes, B.T. (1977), "The effects on of size on the provision of public services – the case of solid waste collection in smaller cities", *Urban affairs quarterly*, March.
- Cope S. (1999) "Contracting out in local government: cutting by privatising", *Public policy and administration*, 10(3), s. 29-44.
- Cubbin J., Domberger S. & Meadowcroft S. (1987), "Competitive tendering and refuse collection: identifying the source of efficiency gains", *Fiscal studies*, 8(3), s. 49-58.
- Domberger S., Hall C: & Li E. (1995) "The determinants of price and quality in competitively tendered contracts", *Economic Journal*, 105, 1545-470.
- Domberger S., Meadowcroft S. & Thompson D. (1986), "Competitive tendering and efficiency: The case of refuse collection", *Fiscal studies* 7(4), s. 69-87.
- Domberger S. (1987), "The impact of competitive tendering on the costs of hospital domestic services", *Fiscal studies* 8(4), s. 39-54.

- Domberger S. & Jensen P. (1997), "Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects", *Oxford review of economic policy*, 13(4), s. 67-78
- Edwards F. & Stevens B. (1978), "The provision of municipal sanitation services by private firms: an empirical analyses of the efficiency of alternative market structures and regulatory arrangements", *Journal of industrial economics*, 27(2), s. 133-147.
- Fraser L. & Quiggin J. (1999), "Competitive tendering and service quality", *Just policy*, 17, s. 53-57.
- Hart O., Shleifer A. & Vishny R. W. (1997), "The proper scope of government: Theory and an application to prisons", *Quarterly Journal of Economics*, 112, s. 1127-1161.
- Haskel J. & Sanchis A. (1995), "Privatization and X-inefficiency: a bargaining approach", *Journal of industrial economics*, 43(3), s. 301-321.
- Hirsch W. Z. (1965), "Cost functions of an urban government service: Refuse collection", *Review of economics and statistics*, February.
- Hodge, G.A (1999), "Competitive tendering and contracting out: rhetoric or reality?", *Public productivity and management review*, 22(4), s. 455-469
- Holmstrom B. & Milgrom P. (1991) "Multi-task principal-agent analyses: incentive contracts, asset ownership, and job design", *Journal of law, economics and organization*, 7(Special), s. 24-52
- Hubbard T.N. (2001), "Contractual form and market thickness in trucking", *Journal of economics*, 32(3), s. 369-386.
- Jensen P. & Stonecash R. (2004), "The efficiency of public sector outsourcing contracts: a literature review", Working paper 29(04), Melbourne, Australia.
- Kay J. A. & Thomson D. J. (1986), "Privatisation: A policy in search for a rationale", *Economic Journal*, 96, s. 18-32
- Kjellberg A. (2002), "Fackliga organisationer och Industrial Relations" i Hansen L. H. & Orban P. (red.), *Arbetslivet*, Studentlitteratur, Lund.
- Kodrzycki Y. (1994), "Privatization of local public services: Lessons from New England", *New England economic review*. May/June, 31-46.
- Macneil I. R. (1974), "The many futures of contracts", *Southern California Law review*, 47, 691-738.

- McDavid J. (1985), "The Canadian experience with privatizing residential solid waste collections services", *Public administration review*, Septemer/October, s. 602-608.
- Milne R. & McGee M. (1992), "Compulsory competitive tendering in the NHS: a new look at some old estimates", *Fiscal studies*, **13**(3), s. 96-111.
- Nilsson JE, Bergman M. & Pyddoke R. (2005), *Den svåra beställarrollen. Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor*, SNS förlag, Stockholm.
- Ohlson H. (2003), "Ownership and production costs. Choosing between public production and contracting out in the case of Swedish refuse collection", *Fiscal Studies* **24**(4): 451-476.
- Paddon M. (1991), "The real cost of contracting out: reassessing the Australian debate from UK experience", Discussion paper No. 21, Public sector reseach centre, University of NSW, Sydney
- Paddon M. (1993), "Competitive tendering and contracting in British local government", Discussion paper No. 30, Public sector research centre, University of NSW, Sydney.
- Perloff (2004), *Microeconomics*, Addison Wesley, Boston, Tredje upplagan.
- PLS Ramböll Management (2001), "Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad. Analys av process och effekter"
- Quiggin J. (1994), "The fiscal gains from contracting out: transfers or efficiency improvements", *Australian Economic review*, **27**(3), s.97-102.
- Quiggin J. (2002), "Contracting out: promise and performance", *Economic and labour relations review*, **13**(1), s. 88-104.
- Rimmer S. J. (1993), "Aspects of competitive tendering and contracting in local government administration" (PhD thesis), April, University of New England.
- Rosen H. S. (2005), *Public Finance*, McGraw-Hill, New York, Sjunde upplagan.
- Rönnbäck K. (2005), "Privatiseringarnas pris".
- Rönnbäck K. (2006), *Privatiseringarnas pris*, Nixon förlag, Linköping.
- Savas E. (1977) "An empirical study of competition in municipal service delivery", *Public administration review*, **37**(6), s. 717-724.
- Savas E. (1987), *Privatization: The key to better government*, Chatham, NJ, Chatham House.
- SCB (2006), "Förmögenhetsstatistik 2004".

Szymanski S. & Wilkins S. (1993), "Cheap rubbish? Competitive tendering and contracting out in refuse collection – 1981 – 88", *Fiscal studies*, **14**(3), s. 109-130.

Szymanski S. (1996), "The impact of compulsory competitive tendering on refuse collecting services", *Fiscal studies*, **17**(3), s.1-19.

Trost J. (1997), *Kvalitativa intervjuer*, Studentlitteratur, Lund, Andra upplagan.

UK cabinet office (1996), *Competeing for quality policy review: An efficiency unit scrutiny*, London, HMSO.

Utrednings- och statistikkontoret i Stockholms stad (2004), "Att arbeta i äldreboende nu och för tre år sedan, i kommunal och enskild drift – så tycker personalen".

Walsh K. (1991), *Competitive tendering of local authority services: Initial experience*, Department of the environment, London, HMSO.

Dokument, årsredovisningar och tidningsartiklar

Äldreomsorg, särskilt boende på Nibblegården och Ärtan – anbudsutvärdering, 2002-11-12

Förfrågningsunderlag med kravspecifikation

Sydsvenskan 2003-09-12 "Attendo Care vill slopa tjänster"

Årsredovisning 2004 Attendo AB

Årsredovisning 2005 Attendo AB

Elektroniska källor

<http://www.attendo.se/ATTemplates/PageTemplate.aspx?id=7234>, 2006-07-04

<http://www.attendo.se/ATTemplates/PageTemplate.aspx?id=7154>, 2006-07-04

http://www.scb.se/templates/tableOrChart_149083.asp, 2006-07-18

Intervjuer

Lena Hansen och Helen Magnusson - Båda från Kommunalarbetsförbundet. 2006-05-22

Ove Person - Socialdemokrat och ordförande i Vård- och omsorgsnämnden i Lunds kommun. 2006-05-23

Olle Normark – Upphandlingschef i Lunds kommun och upphandlare av driften av Nibblegården och Ärtan. 2006-05-24

Tina Nilsson – Verksamhetschef för Nibblegården och Ärtan.