



LUNDS
UNIVERSITET
Campus Helsingborg

Ovärderad men ovärderlig

- om personal vid utkontraktering

Johan Agerblom Lebedev

Linnea Rosenqvist

Handledare:
Mikael Bergmash
Gustaf Kastberg

Magisteruppsats

Vt 2010

Förord

Vi vill tacka intervjupersonerna som ställt upp med tid och engagemang och bidragit med sina synpunkter och insikter i beslutsprocessen kring utkontraktering av äldrevården. Vi vill också rikta ett tack till våra handledare Gustaf Kastberg och Mikael Bergmash.

Johan Agerblom Lebedev

Helsingborg

Linnea Rosenqvist

2010-05-23

Sammanfattning

- Titel:** Ovärderad men ovärderlig – om personal vid utkontraktering
- Författare:** Johan Agerblom Lebedev
Linnea Rosenqvist
- Kurs:** Magisteruppsats SMTX07
Magisterprogrammet Service Management
- Handledare:** Mikael Bergmsth
Gustaf Kastberg
- Seminarie:** 2010/06/01-2010/06/03
- Nyckelord:** Intellectuellt kapital, utkontraktering, upphandling, anbud, omsorg, Service Management, Human Due Diligence, företagsvärdering, beslutsteori, prissättning
- Syfte:** Syftet med denna uppsats är att öka kunskapen kring hantering av befintlig personal i beslutssituationer vid utkontraktering av offentlig äldreomsorg.
- Frågeställningar:** Värderas den befintliga personalstyrkan i beslutssituationer vid utkontraktering av offentliga verksamheter?

Hur påverkar den befintliga personalstyrkan privata aktörers vilja eller ovilja att lägga anbud på en offentlig verksamhet?

Metod:

Som tillvägagångssätt har kvalitativa intervjuer med sex respondenter som på olika sätt deltar i beslutsprocessen kring utkontraktering av kommunal äldreomsorg genomförts. För att ge ytterligare information till undersökningen har dokument i form av anbudsunderlag och förfrågningsunderlag studerats.

Slutsatser:

Beslutsprocessen vid utkontraktering är inte fullt så rationell som litteratur på området och anbudsunderlagen vill påvisa. Personal är en parameter som inte vägs in i beslutsprocessen. Undersökningen visar att varken kommunen eller de privata aktörerna beräknar eller tar hänsyn till personalstyrkan när en kommunal enhet ska utkontrakteras. En rad andra viktiga parametrar vägs in i beslutet medan verksamhetens viktigaste resurs lämnas åt slumpen. Personalen uppges vara en ovärderlig resurs, trots detta är den inte värderad i beslutsprocessen. Genom att beräkna den påverkan som personalen har för enhetens framgång kan aktörerna nyttomaximera på ett mer optimalt sätt, kommunen sparar mer pengar medan de privata bolagen kan tjäna mer pengar. Därmed används de offentliga resurserna på ett bättre sätt.

Innehållsförteckning

1. BAKGRUND.....	6
1.1 PROBLEMFÖRMULERING.....	7
1.2 FRÅGESTÄLLNINGAR.....	8
1.3 DISPOSITION.....	8
2. OM BESLUT, UPPHANDLING OCH VÄRDERING AV FÖRETAG.....	9
2.1 EN MÄNSKLIG PRODUKT.....	9
2.2 DET INTELLEKTUELLA KAPITALET.....	10
2.3 TRADITIONELL FÖRETAGSVÄRDERING.....	12
2.3.1 <i>Human Due Diligence</i>	12
2.3.2 <i>Att värdera personal</i>	13
2.4 UPPHANDLINGSPROCESSEN.....	15
2.4.1 <i>Prissättning vid utkontraktering</i>	16
2.4.2 <i>Hinder för privata aktörer</i>	16
2.5 BESLUTSFATTANDE.....	17
2.5.1 <i>Finns det rationella val?</i>	18
2.5.2 <i>Begränsat rationella val</i>	19
2.5.3 <i>Politiska beslutsmodeller</i>	20
2.5.4 <i>En kompromiss mot gemensamma mål</i>	20
2.5.5 <i>Olika mål med kompromiss om medlen</i>	21
2.5.6 <i>Anarkistiska beslutsmodeller</i>	21
2.5.7 <i>Att hanka sig fram</i>	21
2.5.8 <i>Den organiserade anarkin</i>	22
2.5.9 <i>Modell över beslutsteorierna</i>	23
3. VAL AV METOD.....	24
3.1 ANSATS OCH GENERALISERBARHET.....	24
3.2 KVALITATIV FORSKNINGSPROCESS.....	24
3.3 KVALITATIV DOKUMENTSTUDIE.....	25
3.4 URVAL.....	26
3.5 INTERVJUPERSONERNA OCH ETISKA STÄLLNINGSTAGANDEN.....	27
3.6 AVGRÄNSNINGAR.....	27
4. UTKONTRAKTERING AV ÄLDREVÅRDEN I PRAKTIKEN.....	28
4.1 VART TAR KOMPETENSEN VÄGEN?.....	29
4.2 VINNARE AV ANBUD –OM KOMMUNENS BESLUTSPROCESS.....	29
4.3 VAD LIGGER TILL GRUND FÖR ANBUD –OM PRIVATA AKTÖRERS BESLUTSPROCESS.....	39
5. DEN OVÄRDERLIGA PERSONALEN.....	46
5.1 VÄRDERING AV BEFINTLIG PERSONAL.....	46
5.2 PERSONALEN SOM EN FAKTOR I BESLUTSPROCESSEN?.....	48
6. AVSLUTANDE REFLEKTIONER.....	49
6.1 FÖRSLAG PÅ VIDARE FORSKNING.....	51
7. KÄLLFÖRTECKNING.....	52
7.1 TRYCKTA KÄLLOR.....	52
7.2 MUNTliga KÄLLOR.....	53
7.3 DOKUMENT.....	54
7.4 ELEKTRONISKA KÄLLOR.....	54

1. Bakgrund

De senaste åren har delar av den kommunala verksamheten sålts ut till privata aktörer. Under maj månad i år har det framkommit att Stockholms stad har sålt ut delar av sin förskoleverksamhet till ett pris som ligger långt under marknadspriset¹. Detta gör att de privata aktörerna som tagit över verksamheterna gör goda vinstmarginaler. När det skulle sättas en prislapp på förskolorna räknade man endast värdet av inventarierna så som dockskåp, datorer och möbler. För detta fick Stockholms stad 3 miljoner kronor medan de privata aktörerna redan under det första året gjorde en vinst på 10 miljoner. Detta är inte första gången som prissättning av kommunala enheter inte blivit i enlighet med marknadens pris, i Stockholms stad finns just nu ett annat pågående mål som gäller avknoppning av hemtjänsten².

Den marknadsinriktade utvecklingen innebär fortfarande att den offentliga sektorn är stor men konkurrerar nu på marknadsmässiga grunder via kundvalsmodeller och utkontraktering. Samtidigt säljs en del statliga monopol ut och öppnar upp för privata aktörer att ge sig ut på nya marknader. Privata företag arbetar enligt marknadsmässiga principer och det är resultatet av prestationerna som avgör om verksamheten överlever eller inte. Tidigare har offentliga verksamheter som till exempel hälso- och sjukvården inte följt med i denna utveckling men sedan inträdet av New Public Management går det att se att även dessa områden går mot ett mer marknadsorienterat arbetssätt³. Denna utveckling gäller också äldreomsorgen vilket kommer att vara föremål för vår uppsats. I Sverige infördes ädelreformen 1992 då blev kommunerna ansvariga för vården av äldre och sedan dess har en del förändringar skett⁴. Från regeringens sida uttalades en ambition att öka konkurrensen inom de kommunala verksamheterna⁵. Detta har lett till att flertalet kommuner har lämnat ut driften av vissa enheter på entreprenad. Det innebär att privata aktörer tar över verksamheter genom ett offentligt anbudsförfarande under en tidsbegränsad period⁶. Frågan är hur prissättningen av dessa verksamheter ska ske för att konkurrensen ska bedrivas på ett marknadsmässigt sätt och till vilket pris den privata aktören ska acceptera för att ta över.

¹ <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=3676952> 2010-05-10

² <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=3676952> 2010-05-10

³ Hood, Christopher (1995). *Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?* Public Policy and Administration

⁴ Motion till riksdagen 1992/93:So218 Ädelreformen <http://www.riksdagen.se> 2010-05-12

⁵ Proposition 1992/93:43 Ökad konkurrens i kommunal verksamhet <http://www.regeringen.se> 2010-05-12

⁶ Wettermark, H. (2000). *Anbud och upphandling: att köpa och sälja i offentlig sektor*. Kommunlitteratur, Lund

1.1 Problemformulering

När en privat aktör tar över en verksamhet har personalen som är anställd där möjlighet att inte stanna kvar på arbetsplatsen med ny arbetsgivare utan kan välja att stanna kvar med kommunen som arbetsgivare och bli omplacerad. Detta regleras i Lagen om Anställningsskydd, även kallad LAS⁷. Medarbetarna kan också välja att stanna kvar på arbetsplatsen och därmed få en ny arbetsgivare. Det betyder att det företag som tar över driften också har ett formellt ansvar att ta över personal med rutiner, kultur, och arbetsätt vilka kan skilja sig mot de nya krav som sätts. Med lika förutsättningar som innan vad gäller lokaler och personal ska alltså den privata aktören bedriva verksamheten på ett mer effektivt sätt för att därmed generera vinst. När en privat aktör vinner en upphandling och får ta över en verksamhet har de dessutom begränsat med tid på sig att nå resultat. Det är vanligt att ett avtal löper över tre år, därefter sker nya anbudsförfarande⁸. För att ge sig in som entreprenör under sådana förutsättningar borde det vara väsentligt att det finns en tilltro till den befintliga personalstyrkan och dess förmåga att anpassa sig till ny ledning, nya system och ett nytt arbetsätt.

Vid alla typer av förvärv krävs att köparen tar hänsyn till en rad olika ställningstaganden där personalen är en viktig del. Inom humanintensiva verksamheter såsom omsorgen är det kanske den allra viktigaste aspekten. Mot denna bakgrund frågar vi oss hur potentiella entreprenörer inom äldreården resonerar kring dessa aspekter vid ett eventuellt anbudsförläggande.

Syftet med denna uppsats är att öka kunskapen kring hantering av befintlig personal i beslutssituationer vid utkontraktering av offentlig äldreomsorg.

⁷ Lag (1982:80) om anställningsskydd <http://www.lagen.nu> 2010-05-09

⁸ Wettermark, H. (2000). *Anbud och upphandling: att köpa och sälja i offentlig sektor*. Kommunlitteratur, Lund

1.2 Frågeställningar

- Värderas den befintliga personalstyrkan i beslutssituationer vid utkontraktering av offentliga verksamheter?
- Hur påverkar den befintliga personalstyrkan privata aktörers vilja eller ovilja att lägga anbud på en offentlig verksamhet?

1.3 Disposition

Uppsatsen inleds med ett kapitel som ytterligare problematiserar undersökningens syfte och generellt beskriver hur en upphandlingsprocess går till. Här tas även företagsförvärv upp och hur värdering går till i samband med detta. Som en aspekt beskrivs Human Due Diligence som är en metod för att värdera personal i samband med förvärv och övertag.

Problemformuleringen fördjupas ytterligare med stöd av litteratur kring tjänsteproducerande verksamheter och intellektuellt kapital. Därefter beskrivs de teorier och analysmodeller som senare ska användas för att analysera den empiriska materialinsamlingen. Här beskrivs beslutsteorier som sammanfogas i en analysmodell. Slutligen redogörs för undersökningens resultat och förslag på fortsatt forskning inom området.

2. Om beslut, upphandling och värdering av företag

I detta avsnitt kommer vi inledningsvis att ytterligare beskriva det problem som finns vid värdering av företag där människor är en av de största tillgångarna. Därefter redogörs för hur en kommunal upphandlingsprocess går till och vilka utmaningar som finns för de aktörer som agerar i branschen. Slutligen redogörs för olika modeller kring beslutsfattande. Dessa sammanfattas i en analysmodell som ligger till grund för att tolka undersökningens resultat. De inledande kapitlen tar upp normativ litteratur som finns på området medan den avslutande delen om beslutsteorierna är ett försök att hitta en deskriptiv analysmodell för att beskriva och tolka intervjupersonernas svar.

2.1 En mänsklig produkt

Traditionellt sett har managementlitteratur fokuserat på att beskriva förhållanden inom den industriella sektorn menar Grönroos⁹. Serviceperspektivet skiljer sig från detta genom att fokusera på kunden och kundens värdeskapande process. Service är relationer mellan företaget och kunden och dessa relationer är ingenting som kan faktureras. Därför ingår de inte i den totala omsättningen. Detta är något subjektivt som upplevs av kunden och utgår från dennes värdeskapande process. I processen är det personalen som är den viktigaste leverantören som tillsammans med kunden ska skapa värde och göra att hög kvalitet upplevs. Grönroos menar att det är viktigt att hitta rätt personal och få dem att stanna kvar i företaget eftersom det är just personalen som påverkar verksamheten och därmed kvalitet och vinst¹⁰.

Inom verksamheter där produktionen av varor inte är det centrala är det svårt för chefer och ledare att ha absolut kontroll menar Sveiby då han beskriver ett företags immateriella tillgångar¹¹. De flesta klassiska managementteorierna förutsätter att det är chefen som har den yttersta kunskapen och kontrollen. Detta synsätt har varit dominerande under en lång tid och det har fallit sig naturligt att det fortfarande är detta synsätt som till stor del dominerar. Dessa modeller är dock uppbyggda och lämpade för industriell tillverkning och försäljning. Tjänstesektorn är idag den största sektorn i västvärlden och den består av flera olika företag och verksamheter där vissa har likheter med tillverkningsindustrin, andra inte. De som har

⁹ Grönroos, Christian. (2002). *Service Management och marknadsföring – en CRM ansats* Liber Ekonomi, Malmö

¹⁰ Grönroos, Christian. (2002). *Service Management och marknadsföring – en CRM ansats* Liber Ekonomi, Malmö

¹¹ Sveiby, Karl-Erik. (1996). *Kunskapsflödet Organisationens immateriella tillgångar* Svenska Dagbladets Förslags AB

mest likheter med tillverkningsindustrin är de som har konkretiserat och nästintill förpackat tjänsten så att den säljs som en produkt. De verksamheter som har individuell anpassning och ett erbjudande som produceras tillsammans med kunderna avviker från de tillverkande företagen. Vård- och omsorgsverksamheten placerar vi långt från de tillverkande företagen. Varje individ som är i behov av hjälp från omsorgen är unik och har sina egna specifika behov. Det är därför troligt att det är uppfyllelse av individens önskemål och hur väl den personliga servicen upplevs som avgör framgången. För att ta tillvara kunskap och utveckla verksamheten kan det vara viktigt att redan vid rekryteringsstadiet se på den anställde som unik kompetens och inte bara en person. Företaget anställer personens kompetens men också den sammans möjlighet att höja sin egen och sina medarbetares kompetens. Med detta synsätt kommer lönen att vara bisak och kompetensen som tillförs verksamheten huvudsak. När en fysisk vara säljs används, slits och förbrukas den. Skillnaden med en tjänst är att den skapar värde istället för att förbruka det, om personalen kan känna av kunden i ögonblicket och överträffa deras förväntningar kommer tjänsten att upplevas som positiv. Inom vården blir det därför avgörande för ett gott resultat att det finns kunnig personal som kan vara med och bidra med kompetens till de andra medarbetarna. Det finns personer på alla nivåer i de flesta verksamheter som besitter någon form av nyckelkompetens. Det är personer som har kunskap och förmåga att lösa problem som uppstår utan att det påverkar verksamheten negativt eller är allt för resurskrävande¹². Inom vård- och omsorgen kan detta vara personer som gör det lilla extra för vårdtagarna eller tar ett större ansvar för att verksamheten ska fungera.

2.2 Det intellektuella kapitalet

Intellektuellt kapital är det störst växande fenomenet inom värdering av kunskapsintensiva företag enligt Ding och Li¹³. Begreppet har kommit att gradvis bli viktigare och mer avgörande än vad det fasta kapitalet är såsom maskiner, inventarier och andra materiella tillgångar. Författarna menar vidare att det inte går att förbise detta vid förvärv av verksamheter eftersom det är en stor del av företagets totala värde. Det intellektuella kapitalet utgör ett värde som inte finns att spåra på balansräkningen. Detta är tydligt inom kunskapsintensiva branscher där försäljningsvärdet eller aktievärdet ligger långt över det värde som företagets materiella tillgångar innehar. Ett tydligt exempel på detta är

¹² Sveiby, Karl-Erik. (1996). *Kunskapsflödet Organisationens immateriella tillgångar* Svenska Dagbladets Förslags AB

¹³ Ding, Yongliang. Li, Guanzhong. (2010). *Study on the Management of Intellectual Capital* International Journal of Business and Management Vol. 5, No. 2

datorspelstillverkare, de har nästan inga fasta tillgångar men när företagen säljs värderas de ofta högt över de fasta tillgångarnas värde.

Det intellektuella kapitalet är något som berör alla inom verksamheten det är också detta som bidrar till framgången¹⁴. Det innefattar inte bara personerna som arbetar och deras individuella kunskaper och färdigheter, det fokuserar också på de relationer som de anställda har byggt upp med intressenter och andra utomstående personer. Dessa relationer är en del av verksamheten och dess överlevnad kan vara helt beroende av den personal som finns anställd. Det intellektuella kapitalet är också beroende av ledningen och hur den arbetar. Vilka system och rutiner som de arbetar efter kan vara helt upp till den specifika arbetsplatsen.¹⁵

För att kunna värdera ett företag realistiskt är det därför avgörande att inte enbart titta på verksamheten som den fungerar idag med deras erbjudande, leverantörer och säljkanaler. Den viktigaste faktorn är istället att försöka hitta den aspekt som bidrar mest till framgången¹⁶.

Att kunna leda och styra kunnig personal är den yttersta framgångsfaktorn som finns idag. Det är genom att kunna hantera dessa faktorer inom personalen som kommer att leda till framgång. Framgång kan försvinna om inte den nya ledningen kan förvalta och utveckla personal rätt. Den kunskap som finns inneboende hos individerna i en verksamhet kan vara svår eller omöjlig att föra över till en organisation. Därför är det avgörande för ledningen att ha system som uppmuntrar dessa individer att sprida sin kunskap vidare till de andra i organisationen så att den inte går förlorad med individen.

I kunskapsintensiva branscher blir således förmågan att behålla eller locka till sig kompetenta medarbetare den största framgångsfaktorn. När ett företag tar över ett annat är det därför en fördel att lyckas behålla den personal som har störst påverkan på resultatet. Det är tids- och resurskrävande att rekrytera och därför är det vanligast att företag arbetar med den personal som redan är anställd eller den som kommer att övertagas. Enligt författarna är det därför av vikt att försöka lära känna individerna innan uppköp och på så vis få en uppfattning om vad deras mål med arbetet är. När ledningen har denna kunskap om individen kan de utforma

¹⁴ Sveiby, Karl-Erik. (1996). *Kunskapsflödet Organisationens immateriella tillgångar* Svenska Dagbladets Förslags AB

¹⁵ Sveiby, Karl-Erik. (1996). *Kunskapsflödet Organisationens immateriella tillgångar* Svenska Dagbladets Förslags AB

¹⁶ Sveiby, Karl-Erik. (1996). *Kunskapsflödet Organisationens immateriella tillgångar* Svenska Dagbladets Förslags AB

arbetsplatsen och uppgifterna på ett sätt som kan uppmuntra dessa individer att stanna kvar. Det är när dessa personer känner att de kan vara med och påverka sin egen och företagets situation som de kan känna att det är värt att stanna kvar¹⁷.

2.3 Traditionell företagsvärdering

För att värdera ett företag vid ett förvärv görs en analys för att fastställa vilken potential som finns och om det är lönsamt att genomföra ett köp¹⁸. Vid en sådan situation tas hänsyn till en mängd faktorer. En fundamental analys genomförs då företagets finansiella status, redovisningsprinciper och strategier ses över. Resultatet av dessa analyser ligger till grund för det som kallas Due Diligence. Detta är en djupare undersökning som tittar på flertalet aspekter utöver de finansiella och strategiska som tidigare nämnts. En potentiell köpare kan då förutom den externa informationen få ta del av interna dokument för att bilda en uppfattning om företagets status. Några aspekter som tas hänsyn till är företagskultur, status på personal, skattefrågor, juridiska frågor och teknisk besiktning. Resultatet av detta kan öka eller minska värderingen av företaget. Syftet är att dels avgöra om ett förvärv av företaget är lönsamt, dels för att få förhandlingsstyrka i den senare budgivningen och prissättningen. Om due diligence genomförs väl finns större chans att förvärvet blir lyckat. Det möjliggör också för den eventuella köparen att avstå baserat på de omständigheter som framkommit i analysen¹⁹. Företagsvärdering är, åtminstone på pappret, en strikt rationell process som väger in samtliga parametrar som påverkar beslutet i den ena eller andra riktningen.

2.3.1 Human Due Diligence

När ett företagsförvärv genomförs pågår det ett väl utarbetat sätt för att värdera verksamheten och många olika delar och aspekter tas i beräkning. Inventarier, system, lokaler, läge och marknadsvärde är exempel på sådant som beräknas. Något som inte är lika utarbetat är att ta med personalens kultur, rutiner och arbetssätt²⁰. De som är anställda ses som en siffra och eventuellt en viss utbildningsnivå där vissa saker förväntas av individen. Det tas ingen hänsyn till gruppdynamik eller andra mellanmänniska företeelser. Det har visat sig historiskt sett att många förvärv som på pappret sett ut att vara en toppaffär inte alls lyckats. Detta eftersom

¹⁷ Ding, Yongliang. Li, Guanzhong. (2010). *Study on the Management of Intellectual Capital* International Journal of Business and Management Vol. 5, No. 2

¹⁸ Nilsson, Henrik et al. (2002). *Företagsvärdering med fundamental analys* Studentlitteratur, Malmö

¹⁹ Nilsson, Henrik et al. (2002). *Företagsvärdering med fundamental analys* Studentlitteratur, Malmö

²⁰ Harding, David. Rouse, Ted. (2007). *Human Due Diligence* Harvard Business Review hbr.

viss personal slutar och nya anställs och arbetssätt och rutiner ändras. Detta innebär att det som tidigare gjort verksamheten framgångsrik försvinner.

Enligt Harding och Rouse så är det upp till två tredjedelar av de flesta uppköp som tappar marknadsandelar direkt efter övertagat. Under tredje kvartalet är det omkring 90 % som har tappat. En förklaring till detta kan vara att kulturerna krockar, det finns olika sätt att fatta beslut på, de har andra ordregångar och andra personalrutiner. Det är de olika arbetssätten som inte kan sammanföras som bidrar till att effektiviteten minskar. Dessa problem kan dock minskas. Genom att arbeta aktivt och strukturerat med att kartlägga kritiska punkter i personalstyrkan kan de nya ägarna hitta arbetssätt som underlättar. Hardin refererar till en undersökning gjord av konsultföretaget Bain & Company där chefer som varit delaktiga i 40 stycken uppköp intervjuas. Det visade sig då att det kan vara lönsamt att arbeta med dessa frågor innan övertagandet blir verklighet. Av dessa 40 uppköp var 15 stycken att anse som framgångsrika, gemensamt för dessa var att det föregått ett arbete med att identifiera och plocka ut nyckelpersoner i verksamheten. Vid de uppköp som inte ansågs som framgångsrika hade ett sådant arbete inte genomförts²¹.

Human Due Diligence handlar om att hitta rådande kultur i verksamheten som ska tas över och försöka att matcha in de anställda så att de passar in i den egna kulturen. I vissa fall kan det dock vara tvärtom, att det som förvärvaren vill åt är den rådande kultur som finns. I båda fallen handlar den blivande framgången om att behålla nyckelpersoner. Om inte dessa personer eller den övriga personalen kommer att anpassa sig till de nya ägarna finns det risk att resultaten blir negativa²².

2.3.2 Att värdera personal

Det finns idag ingen lag om hur personal och andra icke materiella tillgångar skall redovisas. Inom tillverkande företag går det att bilda sig en uppfattning om vad verksamheten är värd genom att värdera de fysiska tillgångarna. Inom vård- och omsorg där personal är den främsta tillgången för att producera värde blir problemet uppenbart. Personalen är de som ska hantera

²¹ Harding, David. Rouse, Ted. (2007). *Human Due Diligence* Harvard Business Review hbr.org

²² Harding, David. Rouse, Ted. (2007). *Human Due Diligence* Harvard Business Review hbr.org

de interna och externa relationerna. Beroende på hur de hanterat dessa punkter avgör om företagen når framgång²³.

Human Resource, HR, innebär en variation av kunskaper så som administration, yrkeskicklighet och interpersonell kunskap. Genom att utveckla och förbättra dessa kunskaper kommer människornas värde för verksamheten att öka och de blir en tillgång. Det finns olika sätt att utveckla personalen. Det kan vara antingen i form av extern utbildning eller genom interna program på arbetsplatsen. För ledningen är det problematiskt att rationellt kunna se fördelarna med en viss insats. Det är svårt att på förhand veta hur lång tid en viss utbildning tar samt vilka effekter detta får.²⁴

Det är inte bara för verksamheten självt som HR fyller en funktion att redovisa. När utomstående vill skapa sig en uppfattning om vad verksamheten är värd är personalen och deras kunskap en del i värderingen²⁵. Allt arbete med HR är förenat med utgifter. Flamholtz delar in olika kostnader kring arbetet med personal för att tydliggöra sambandet mellan vissa åtgärder och där tillhörande utgifter. Att anställa och fortbilda personal kostar pengar. Flamholtz menar att det finns originalkostnader, detta är kostnader som uppkommer vid utbildning eller anställning av en viss person. Det kostar pengar att rekrytera och utbilda samt att gå bredvid. Det går således att dela in rekryteringen i direkta och indirekta kostnader. De direkta kostnaderna är till exempel lön till den nyanställda. Exempel på en indirekt kostnad är förlorad arbetskapacitet när en ordinarie personal ska genomföra en upplärning med nyanställd.²⁶

Begreppet försöker fånga in de kostnader som uppstår om företaget förlorade en anställd idag. Direkta kostnader som uppkommer blir initialt rekrytering, urval och inskolning av en ny medarbetare. I många fall räknar ledningen enbart med att det är en person som ska ersätta en annan. Men i verkligheten kan det vara mer komplext. En person utför vissa arbetsuppgifter själv och det är dessa den nya personen måste klara att lösa också. Men den anställda är även en del av ett arbetslag. Den nyanställda måste således passa in bland de anställda som är kvar

²³ Sveiby, Karl-Erik. (1996). *Kunskapsflödet Organisationens immateriella tillgångar* Svenska Dagbladets Förslags AB

²⁴ Flamholtz, Eric. (1974). *Human Resource Accounting* Dickenson Publishing Company Inc. Encino

²⁵ Flamholtz, Eric. (1974). *Human Resource Accounting* Dickenson Publishing Company Inc. Encino

²⁶ Flamholtz, Eric. (1974). *Human Resource Accounting* Dickenson Publishing Company Inc. Encino

och som kanske har varit kollegor under många år²⁷. Samtidigt uppkommer det administrativa kostnader vid nyanställning. De kostnader som uppkommer när en person ska skolas in på en arbetsplats kan också delas upp. Den nyanställde ska få formell introduktion om arbetsplatsen. Detta kan handla om policys, arbetsrutiner och annat praktiskt. Beroende på arbetsplatsens art kan denna introduktion ta mer eller mindre tid. Förutom det formella ska den nyanställda lära sig sina egna arbetsuppgifter, under denna tid kommer den nyanställde vara i behov av att fråga andra medarbetare och på så vis ta deras tid i anspråk. Under första tiden som den anställda arbetar kommer produktiviteten vara på en lägre nivå än vad den kommer att vara när personen väl är etablerad. Konklusionen är att det inte bara är den nyanställde som inte kan producera till fullo. De andra medarbetarna kommer att få lägga viss del av sin tid på att vara behjälpliga och det tar tid innan den nyanställde kommer tillrätta i gruppen.²⁸

2.4 Upphandlingsprocessen

Så som framgår i regeringens proposition om ökad konkurrens i kommunala verksamheter har den offentliga sektorn förändras och nya krav ställs²⁹. En förändrad befolkningsstruktur skapar nya utmaningar för kommunerna att kostnadseffektivisera och som ett led i detta utkontrakteras enheter via anbud till privata aktörer. Hur en anbudsprocess går tillväga finns noga beskrivet i Lagen Om Offentlig Upphandling där syftet är att främja konkurrens på lika villkor som Wettermark beskriver³⁰. Dessa lagar gäller inom EU och alla länder faller under samma regelverk. I verksamheter kring vård- och omsorg är det sedan Ädelreformen 1992 kommunen som har det yttersta ansvaret för äldrevården. När ett politiskt beslut fattas att en viss typ av verksamhet inom vård- och omsorgsområdet skall läggas ut på entreprenad så är det således kommunen som har det yttersta ansvaret för att detta sker. I reglerna från EU står det att all upphandling ska ske på marknadens villkor. Därför annonseras verksamheten ut och det är fritt för viken aktör som helst att delta i anbudsprocessen. I annonsen ska det klart och tydligt framgå vad som efterfrågas och hur anbud ska inkomma. Efter att anbudstiden löpt ut skall dessa kontrolleras och prövas för att se att de krav som ställs på anbudsgivaren uppfylls. Det anbud som konstateras vara *ekonomiskt mest fördelaktigt* med hänsyn till samtliga omständigheter gällande pris, driftskostnader, funktion, leverans och miljö skall väljas. Vid

²⁷ Flamholtz, Eric. (1974). *Human Resource Accounting* Dickenson Publishing Company Inc. Encino

²⁸ Flamholtz, Eric. (1974). *Human Resource Accounting* Dickenson Publishing Company Inc. Encino

²⁹ Proposition 1992/93:43 Ökad konkurrens i kommunal verksamhet <http://www.regeringen.se>

³⁰ Wettermark, H. (2000). *Anbud och upphandling: att köpa och sälja i offentlig sektor*. Kommunlitteratur, Lund

vissa anbud kan det vara den som kan leverera till *lägst pris* som vinner. Detta beror på kommunens ställningstagande, vissa väljer kvalitetsmått andra rent ekonomiska³¹.

Vid entreprenadutsättning av offentliga verksamheter görs ett anbudsförfarande där intresserade aktörer på lika villkor konkurrerar om att vinna rätten att driva verksamheten. Innan företaget bestämmer sig för att lägga anbud i en upphandling ska de utreda om affären är lönsam ur deras perspektiv. Av vikt är att ta reda på om förutsättningar finns för att ta över verksamheten och driva den med vinst. På pappret ska denna process vara strikt rationell och flertalet parametrar vägas in.

2.4.1 Prissättning vid utkontraktering

Vid utkontraktering av kommunala verksamheter är det marknadsvärdet som ska sätta priset. En ambition har varit att befintlig personal ska ges möjlighet att driva verksamheten vidare. Det är dock inte möjligt för kommunen att rikta ett erbjudande specifikt till befintlig personal eftersom kommunen är skyldig att agera på ett sätt så att högsta möjliga pris uppnås. Detta har Statskontoret på uppdrag av Regeringen fastställt i en rapport³². Om verksamheten inte säljs till ett marknadsmässigt pris och därmed en enskild aktör gynnas är detta att betrakta som en form av statsstöd, något som inte är tillåtet. För kommunerna finns det rättsligt sätt svårigheter med utkontraktering av verksamheten till en aktör som inte har gett det högsta anbudet, även om de uppfyller vissa kriterier på ett bättre sätt än övriga. Det är kommunen som inledningsvis gör en värdering för att på så sätt kunna ta hänsyn till de anbud som privata aktörer lämnar in. Denna värdering ska enligt rapporten innefatta inventarier, fastigheter och goodwill³³. Varken personalekonomi eller framtida vinstmöjligheter tas upp som en grund för värderingen.

2.4.2 Hinder för privata aktörer

Tillmar forskar kring entreprenörskap i offentlig sektor och har kommit fram till att det finns både hinder och möjligheter för privata aktörer som tar över offentliga verksamheter³⁴. En

³¹ Wettermark, H. (2000). *Anbud och upphandling: att köpa och sälja i offentlig sektor*. Kommunlitteratur, Lund

³² Statskontoret (2008). *Prissättning vid överlåtelse av offentlig verksamhet till kommunal personal (s.k. avknoppning) – kommunalrättsliga och EU/EG-rättsliga aspekter* Diariernr 2008/59-5

³³ Statskontoret (2008). *Prissättning vid överlåtelse av offentlig verksamhet till kommunal personal (s.k. avknoppning) – kommunalrättsliga och EU/EG-rättsliga aspekter* Diariernr 2008/59-5

³⁴ Tillmar, Malin (2004). *Är det möjligt? Om villkor för småföretagande inom vård- och omsorgssektorn* 2004:4 Nutek

svårighet som hon nämner är de korta avtalstiderna som bidrar till osäkerhet för entreprenören. För de privata aktörerna utgör det en risk att genomföra investeringar för en begränsad period utan att veta om de kommer att kunna fortsätta med verksamheter efter avtalstidens slut. Andra hinder som lyfts fram är Lagen om offentlig upphandling samt den låga vinstpotentialen. En beställare som Tillmar intervjuat menar att kvaliteten i ett anbud är viktig att beakta. En del i detta är vilket arbetssätt aktören tänkt använda, kompetens på personalen och kompetensen i förhållande till kostnader och vård. Personalfrågan framhålls som en problematik på den organisatoriska nivån, både för den privata aktören och för kommunen. För den privata aktören handlar det om hänsyn till anställningstryggheten för de som väljer att stanna kvar, för kommunen handlar det om att placera om dem som inte vill gå över till den nya arbetsgivaren³⁵.

2.5 Beslutsfattande

Som nu har beskrivits är utgångspunkten i både företagsvärdering och upphandlingsprocesser att människor agerar och fattar beslut utifrån rationalitet. Verkligheten är dock mer komplex än så och det finns en rad förklaringsmodeller för hur organisationer agerar i olika valsituationer. För att kartlägga hur beslut fattas vid utkontraktering av kommunal äldreomsorg kommer vi nu att redogöra för teorier kring detta. Teorierna sammanfattas och tydliggörs slutligen i en modell som ska användas för att förstå de beslut som fattas av kommunen och de privata aktörerna vid utkontraktering.

Cyert med flera menar att beslutsprocessen bör ha nio distinkta steg. Först görs en bedömning av konkurrenternas beteenden. Därefter analyseras efterfrågan hos kunden. I det tredje steget uppskattas de kostnader som beslutet medför. I steg fyra ska objekten för beslutet specificeras, det vill säga vilka som påverkas och hur. I det femte steget utarbetas en plan och olika alternativ tas fram. Om det finns ett beslut som kan tillfredsställa aspekterna i de fyra första stegen kan beslutsfattaren hoppa direkt till steg nio, själva beslutet. I annat fall undersöks steg 1-3 på nytt och omvärderas³⁶. De nio stegen kan vara mer eller mindre rationella eller anarkistiska, som vi längre fram ska beskriva. I en rationell beslutsmodell tas samtliga

³⁵ Tillmar, Malin (2004). *Är det möjligt? Om villkor för småföretagande inom vård- och omsorgssektorn* 2004:4 Nutek

³⁶ Cyert, R.M. Feigenbaum, E. A. March, J.G. (1959). *Models in a behavioral theory of the firm* Behavioral Science, Vol. 4 No. 2

parametrar med och tillgången till information är obegränsad. I en anarkistisk modell väljs alternativ utifrån begränsad information och mindre rationalitet.

För att beslut som fattas högt upp i organisationen ska påverka personalen ute i verksamheten krävs att de beslut som har fattats kommuniceras nedåt. För att göra detta finns två olika sätt, antingen implementering via vanor och attityder som gör att personalen själv kan fatta beslut, eller via utövning av auktoritativ makt. De olika arbetssätten ger arbetstagaren olika grader av organisatoriskt inflytande³⁷. Den första metoden borde vara mer tidskrävande men samtidigt ge bättre resultat på sikt. Inom entreprenadutställning av äldre vården skrivs avtal för en begränsad period och den privata aktören måste på kort tid införliva sitt arbetssätt för att lyckas.

Organisatorisk lojalitet uppstår när individer i en grupp identifierar sig med den gruppen och ser till dens bästa snarare än sitt eget. Om medarbetarna är lojala mot organisationen är det lättare för arbetsledningen att fatta beslut eftersom det alltid går att motivera att det är det bästa för den stora helheten även om det i viss mån drabbar individen³⁸. Dessa positiva effekter av lojalitet kan vara svåra att uppnå eftersom de privata aktörerna agerar som driftsansvariga under en kort tidsperiod. Detta kan försvåra för implementering av nya arbetssätt och riktlinjer.

I en skala från rationella beslut till anarkistiska beslut finns en rad olika teorier som beskriver processen eller hur processen bör gå till. I följande avsnitt redogörs för sex av de vanligaste beslutsteorierna och förklaringsmodellerna.

2.5.1 Finns det rationella val?

En vanlig modell för att förklara hur beslut fattas är den rationella³⁹. Enligt denna listas först alla parametrar och värden som är viktiga att uppnå genom beslutet som ska fattas. Sen värderas alternativen utifrån hur mycket eller lite de uppfyller de värden som satts upp. Uppgiften är klar och det råder inga tvivel kring vilket som är problemet. Det finns kunskap om alla lösningar och vilka konsekvenser dessa kan få. Modellen förutsätter att människan är en "Economic Man" som nyttomaximerar och söker effektivitet. Människan agerar på en

³⁷ Simon, Herbert A. (1971). *Administrativt beteende* Prisma, Stockholm

³⁸ Simon, Herbert A. (1971). *Administrativt beteende* Prisma, Stockholm

³⁹ Enderud, H (1976). *Beslutningar i organisationer* Fremad, Köpenhamn

marknad och försöker få ut mesta möjliga av sina ekonomiska resurser. Kritiker menar att denna process är omöjlig att följa när det kommer till avancerade och komplexa valsituationer eftersom det inte är möjligt att överblicka alla alternativ och vilka konsekvenser de får⁴⁰.

Framförallt inom skattefinansierade verksamheter är denna förklaringsmodell begränsande. När beslut ska fattas som rör ett helt samhälle är det inte möjligt att överblicka alla val och hur de påverkar medborgarna. Det är inte heller möjligt att fatta beslut som tar hänsyn till och tillgodoser allas behov även om beslutsfattaren skulle önska det. Trots dessa begränsningar i praktiken är denna metod vanlig inom beslutsteorin och den formuleras ofta i företagspolicyer som en förebild för hur organisationen ska fatta sina beslut. När en valsituation uppstår i verkligheten kan det vara så att beslut måste fattas utan att alla konsekvenser och alternativ tydliggörs.

2.5.2 Begränsat rationella val

Simon har utformat en förklaringsmodell som utgår ifrån att alla beslut är relativa. De fattas utifrån den kunskap och de förhållanden som finns. Därför är alla beslut som fattas kompromisser som inte fullt ut kan uppfylla utsatta mål. Hans tankegång är en vidareutveckling av ”The Economic Man” och kallas för ”The Administrative Man”⁴¹. Han menar att detta är ett mer realistiskt sätt att beskriva verkligheten än genom de rationalistiska beslutsmodellerna. Enligt denna modell har människan en god vilja att vara rationell men inser att det finns begränsningar och utmaningar vad gäller information, kunskap och tid⁴². Det finns tre förutsättningarna för den administrativa människan. Målen är instabila, beslutsfattaren har inte tillgång till fullständig information samt att informationen är selektiv och beslutsfattaren nöjer sig med ett av alternativen. Det vill säga beslutsfattaren satisfierar istället för att optimera⁴³. Detta skulle kunna vara en modell som beskriver de skattefinansierade verksamheterna. Även om verksamheterna finns till för vårt gemensamma väl kan de inte tillgodose alla människors behov och de kan inte heller göra alla tillfredsställda.

⁴⁰ Cohen, Michael D. March, James G. Olsen, Johan P. (1972). *A garbage can model of organizational choice* Administrative Science Quarterly Vol. 17 No. 1

⁴¹ Simon, Herbert A. (1971). *Administrativt beteende* Prisma, Stockholm

⁴² Simon, Herbert A. (1971). *Administrativt beteende* Prisma, Stockholm

⁴³ Enderud, H (1976). *Beslutningar i organisationer* Fremad, Köpenhamn

Alla beslut väljer en riktning på bekostnad av en annan. Detta kallar Simon för det etiska respektive det faktiska innehållet. Beslut kan vara goda men de behöver inte per automatik därför vara rätt eller sanna. Ett beslut som baseras på fakta går att pröva mot tidigare erfarenheter och kunskap medan ett beslut med etiskt innehåll baseras på subjektiva känslor⁴⁴.

2.5.3 Politiska beslutsmodeller

Det som särskiljer de politiska modellerna från de rationella är att de främst präglas av konflikter och motstridiga intressen⁴⁵. De rationella modellerna förutsätter full kunskap och konsensus mellan beslutsfattarna. Till motsats från de rationella modellerna där det finns tydliga uttalade mål och gemensam vilja att nå dessa så präglas de situationer där den politiska processen tillämpas mer av att det finns olika intressegrupper. Dessa grupper kan ha samma vilja till exempel att organisationen ska överleva men olika uppfattning om hur man ska komma dit. Eftersom de i viss mån har gemensam vilja finns det möjlighet till förhandlingar mellan grupperna. De arbetar efter principen att hellre något till alla än inget till någon. Eftersom problemet inte är helt givet i dessa situationer blir det första steget att försöka finna enighet i vad problemet består i. De olika grupperna har inte full insikt i alla lösningar och vad de får för konsekvenser därför blir alla lösningar föremål för förhandlingar. Två olika typer av politiska beslutsmodeller är målkompromiss- och medelkompromissmodellen⁴⁶.

2.5.4 En kompromiss mot gemensamma mål

Målkompromiss-modellen grundar sig i att de olika intressegrupperna har olika mål⁴⁷. De kommer överens om en målformulering som fungerar som utgångspunkt för arbetet. Arbetet går ut på att hitta alternativ och göra bedömningar av de konsekvenser som ett visst beslut får. De val som får de mest gynnsamma konsekvenserna för alla parter väljs. Denna form av beslutsprocesser är relativt ovanliga. När dessa målformuleringar väl förekommer tenderar de att vara så vida och generella att de blir svåra att genomföra.

⁴⁴ Simon, Herbert A. (1971). *Administrativt beteende* Prisma, Stockholm

⁴⁵ Enderud, H (1976). *Beslutningar i organisationer* Fremad, Köpenhamn

⁴⁶ Enderud, H (1976). *Beslutningar i organisationer* Fremad, Köpenhamn

⁴⁷ Enderud, H (1976). *Beslutningar i organisationer* Fremad, Köpenhamn

2.5.5 Olika mål med kompromiss om medlen

Medelkompromiss-modellen handlar om att parterna kompromissar om medlen eller alternativen för att nå målen⁴⁸. I denna modell krävs det inte att det råder en målkongruens. Aktörerna bedömer olika alternativa verkningsmedel som kan tjäna deras syften. Det alternativ som väljs är en kompromiss mellan de olika alternativ som intressegrupperna hade från början. Det finns olika faktorer som påverkar vilken kompromiss som väljs. Det påverkas av de ursprungliga alternativen och senare av parternas styrka eller möjlighet att få sin vilja igenom. Förhandlingarna kan ta sig i uttryck på olika sätt. Till exempel påverkas det av vilka belöningar eller sanktioner de olika parterna kan utnyttja. Det kan röra sig om monetära belöningar eller straff i form av strejk eller lock out⁴⁹.

2.5.6 Anarkistiska beslutsmodeller

Som en reaktion på de rationella beslutsteorierna finns de anarkistiska. Istället för att uppvisa en idealbild av hur en beslutsmodell bör gå till visar de en bild av verkligheten. Modellerna är förklaringar till hur människor agerar i beslutssituationer.

2.5.7 Att hanka sig fram

Lindblom visar en modell för att förstå hur organisationer i realiteten fattar sina beslut. Han kallar denna modell för Muddling Through och menar med det att organisationer försöker få ordning i en komplex verklighet där man hankar sig fram och klarar sig trots komplexa valsituationer. Han menar att de allra viktigaste värdena och parametrarna tas fram och sedan utgår organisationen ifrån att beslutet ska uppfylla detta. Därigenom väljs ett antal mindre viktiga parametrar bort som trots allt kan få konsekvenser. Risker att en viktig konsekvens eller parametrar inte tas hänsyn till finns alltid närvarande i dessa beslutsituationer. Grupper som har olika intressen av ett beslut brukar dock bevaka dessa och därmed tydliggöra de konsekvenser som det eventuellt får. Oftast är det inte möjligt att veta den exakta utgången av beslutet förrän det är fattat och genomfört. Först, om ens då, är det möjligt att se vilka konsekvenser ens agerande får. Lindblom ser inte bristen på rationalitet som ett misslyckande i beslutsprocessen, istället menar han att det är så verkligheten ser ut. Eftersom det är omöjligt att göra valsituationerna till en exakt vetenskap ska organisationen inte heller sträva dit. I organisationen är medlemmarna inte objektiva och alla har olika grundvärderingar. Därmed

⁴⁸ Enderud, H (1976). *Beslutningar i organisationer* Fremad, Köpenhamn

⁴⁹ Enderud, H (1976). *Beslutningar i organisationer* Fremad, Köpenhamn

prioriteras olika värden av de olika personerna som sedan skall tas hänsyn till i beslutssituationer och det blir upp till alla medlemmar i organisationen att vakta så att ingen viktig parameter faller i glömska⁵⁰.

2.5.8 Den organiserade anarkin

En annan anarkistisk modell för att förstå hur beslut fattas i organisationer är Soptunnemodellen. Den beskriver en typ av organiserad anarki som är vanlig inom offentliga verksamheter och utbildningsväsendet. Enligt modellen hittar organisationens medlemmar lösningar och svar efter att de har agerat och inte tvärtom. Soptunnan är där alla problem slängs. Mixen av skräp beror på antalet soptunnor, vilka etiketter som sätts på dessa och hur snabbt skräp samlas in och slängs. Beslutsmodellen har tre generella drag. Organisationen arbetar inkonsekvent och oformulerat, teknologin och processerna är otydliga samt att deltagandet från medlemmarnas sida är flytande. Detta ger otydliga och föränderliga organisationsgränser. Det finns problem som uppstår både inom och utom organisationen och dessa kan vara privata eller professionella. Vad som blir utfört och vilka problem som blir lösta beror på vilka nya val som uppstår. Valmöjligheterna är tillfällen då organisationen förväntas fatta ett beslut. Detta uppstår ofta men kan deklarerats och tydliggöras på olika sätt. Det kan röra sig om att kontrakt ska signeras, pengar ska spenderas, människor anställs och sägs upp eller att ansvar fördelas.

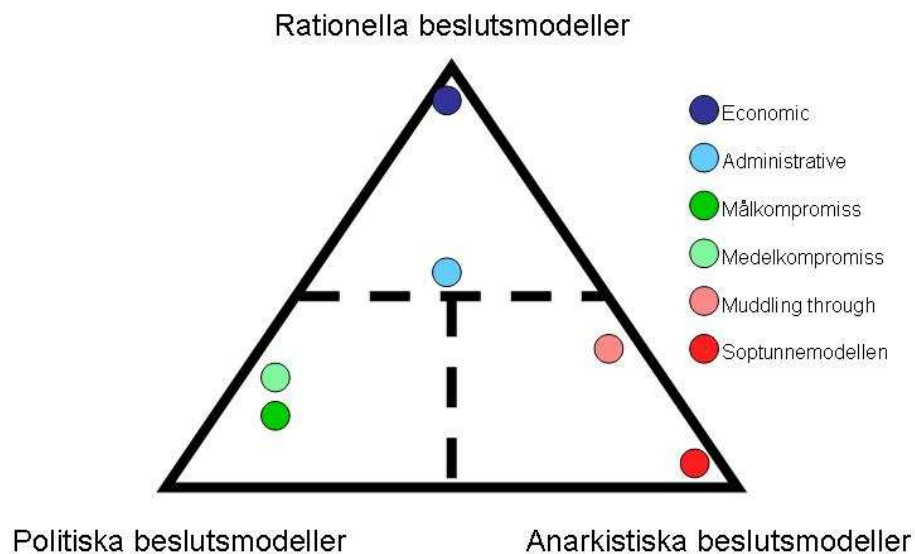
Att arbeta i en organiserad anarki genererar en rad problem. Utan uttalade och gemensamma mål är det svårt för organisationen att göra val och fatta beslut. De flesta ledarskapsteorierna förutsätter att organisationen har väldefinierade mål och teknologi för att den ska kunna kontrolleras och styras. I en organiserad anarki blir det svårare att aktivera medlemmarna och detta är en utmaning för ledarskapet. Istället blir besluten en slutprodukt av flera olika individuella strömningar och tolkningar i organisationen. Enligt soptunnemodellen kan beslut fattas på olika sätt och de är mer eller mindre konstruktiva. Det optimala är om besluten genererar en lösning på problemet. Det kan också vara så att vid en överblick så aktiveras valet av andra problem som är knutna till andra val. Det kan också lösas genom att fly från problemet. Då riktar organisationen uppmärksamhet mot ett mer attraktivt val och lämnar det ursprungliga problemet åt sidan⁵¹.

⁵⁰ Lindblom, Charles E. (1959). *The science of Muddling Through* Public Administration Review Vol. 19 No. 2

⁵¹ Cohen, Michael D. March, James G. Olsen, Johan P. (1972). *A garbage can model of organizational choice* Administrative Science Quarterly Vol. 17 No. 1

2.5.9 Modell över beslutsteorierna

Nedan illustreras de tre övergripande beslutsteorierna i en modell. Eftersom det finns nyansskillnader i alla beslutsprocesser kan de ha mer eller mindre inslag av de olika teorierna. Modellen är ett försök att placera in beslutssituationer i en skala av mer eller mindre rationalitet, politik respektive anarki. Economic Man och Administrative Man tillhör de rationella beslutsmodellerna. I toppen av pyramiden finns Economic Man som är fullständigt rationell. Administrative Man tillhör också de rationella beslutsmodellerna men innehåller fler inslag av problematiken kring ofullständig tillgång på information och kunskap. Denna beslutsteori hamnar därför längre ner i pyramiden. Till vänster finns de politiska beslutsmodellerna. Målkompromissen placeras längre till vänster i skalan eftersom den tydligast visar beslut där olika intressenter enas om ett gemensamt mål. Medelkompromissen ligger något högre i modellen eftersom den innehåller en högre grad av rationalitet. Detta då medel är en tydligare och klarare faktor än målen. Av de anarkistiska beslutsmodellerna är det soptunnmodellen som är totalt anarkistisk. Muddling through innehåller en del rationella och politiska drag eftersom det finns viss strategi bakom beslutet.



3. Val av metod

Som metod har kvalitativa intervjuer med sex respondenter genomförts för att finna svar på undersökningens övergripande frågeställningar. Kvalitativ metod lämpar sig bra på grund av ämnets karaktär. Genom detta tillvägagångssätt får individuella tankar och perspektiv hos respondenterna stort utrymme. Det är dessa subjektiva tankar som ligger till grund för beslutsprocesserna och därför är det rimligt att ge utrymme till detta i undersökningen.

3.1 Ansats och generaliserbarhet

Ett induktivt arbetssätt brukar traditionellt sätt förknippas med kvalitativ forskning⁵². Det innebär att forskaren samlar in kunskap och försöker att generalisera och dra slutsatser utifrån detta. Detta angreppssätt har vi delvis valt för vår undersökning då vi samlat information från intervjupersoner och försöker dra slutsatser utifrån denna. Metoden har sina brister då det finns en risk att de generaliseringar som forskaren gör är felaktiga och att de i själva verket bara gäller för just det som har undersökt, i vårt fall de sex respondenterna. Generaliserbarhet, även kallat den externa validiteten är dock särskilt viktigt när det gäller kvantitativa studier⁵³. För en kvalitativ studie som denna är den interna validiteten av större vikt eftersom den beskriver om undersökningen undersöker det den gör anspråk på att undersöka. Eftersom frågeställningarna, intervjuguide och analysen har en tydlig koppling anser vi detta uppfyllt. Målet med undersökningen är inte att komma fram till ett resultat som är representativt för alla utkontrakteringar i Sverige utan den ska endast belysa hur dessa situationer kan gå till. Vår metod är dock inte enbart induktiv. Vi har i vissa avseende haft en deduktiv ansats genom att ta tidigare forskning och generaliseringar och applicera de på verkligheten och den information som kommit fram genom respondenternas svar. Enligt Bryman är detta ett vanligt arbetssätt eftersom induktiva ansatser innehåller drag av deduktion och vice versa⁵⁴.

3.2 Kvalitativ forskningsintervju

Kvalitativ metod är vanligt inom den samhällsvetenskapliga forskningen. Den kvalitativa forskningen beskriver ord snarare än siffror och är därför lämplig inom detta ämnesfält. Undersökningen har följt de viktigaste stegen i kvalitativa undersökningar som Bryman

⁵² Bryman, Alan (2007). *Samhällsvetenskapliga metoder* Liber, Malmö

⁵³ Bryman, Alan (2007). *Samhällsvetenskapliga metoder* Liber, Malmö

⁵⁴ Bryman, Alan (2007). *Samhällsvetenskapliga metoder* Liber, Malmö

beskriver⁵⁵. I det första steget upprättades tre övergripande och generella frågeställningar för undersökningen. I steg två valdes respondenterna ut. I steg tre påbörjades insamlingen av data via intervjuer. Av de privata aktörerna fanns många huvudkontor belägna på annan ort och därför lämpade sig telefonintervjuer bra. De frågor som ställdes var kvalitativa och analyserades utifrån en kvalitativ metod. Telefonintervjuer kan begränsa i den kvalitativa processen eftersom kroppsspråk och uttryck kan gå förlorade. Detta ser vi som en brist i vår undersökning samtidigt som det gör oss mer neutrala till de svar som respondenterna angett. Två av intervjuerna genomfördes med respondenterna på deras respektive arbetsplatser. Som grund till intervjuerna utformades en guide med frågor. Undersökningen tematiserades och intervjufrågor skapades med utgångspunkt i undersökningens tre övergripande forskningsfrågor. För att hindra förutfattade meningar att begränsa respondenternas svar utformades intervjuguiden halvstrukturerat. Detta gav utrymme för att hitta nya intressanta perspektiv under samtalsgången. Intervjugången var flexibelt strukturerad med möjlighet att byta infallsvinkel och ställa följdfrågor samtliga intervjuer varade i cirka 30 minuter. Intervjufrågorna var inte utskickade till respondenterna i förväg då målet var att få ärliga och spontana svar. I steg fyra tolkades informationen som intervjuerna gett. För att kunna ta del av materialet flera gånger spelades alla intervjuer in. Intervjuerna transkriberades även från inspelat material till skriftspråk. Svaren har analyserats och kategoriserats. Intervjuerna gav information som sammanställdes, analyserades och relaterades till befintliga teorier i steg fem. I det sista steget sammanfogades och presenterades resultatet i denna uppsats.

3.3 Kvalitativ dokumentstudie

För att ge undersökningen ytterligare en dimension har vi granskat förfrågningsunderlag, anbudsunderlag och beslutsunderlag. I dessa dokument redovisas de parametrar som ska ligga till grund för beslutet i upphandlingsprocessen. Dessa dokument har gett oss information om de faktiska grunderna som ska ligga bakom beslut vid utkontraktering. Dessa visar således upp en strikt rationell bild av processen. Via intervjuerna har vi fått information om de verkliga förhållanden och om hur besluten fattas i praktiken.

⁵⁵ Bryman, Alan (2007). *Samhällsvetenskapliga metoder* Liber, Malmö

3.4 Urval

På samma sätt som beslutsprocesser kan vara begränsat rationella är denna uppsats begränsad i sin grad av generaliserbarhet. Undersökningens resultat är inte fullt ut generaliserbart men det går att finna mönster. Urvalet som gjorts är slumpmässigt och inte representativt men genererar ändå intressanta synvinklar. Detta kallar Bryman för ett icke-sannolikhetsurval. Detta betyder att vissa medlemmar i populationen har större chans att bli föremål för undersökningen andra⁵⁶. I det här fallet har intervjuobjektet valts ut med hänsyn till deras position och därmed deras förmåga att bidra med intressanta uppslag i undersökningen. För att hitta svar på forskningsfrågorna kring beslut vid utkontraktering söktes information högt upp i organisationen. Intervjuobjekt hämtades i ledningen för såväl kommunala som privata aktörer. Samtliga intervjuobjekt har kunskap om och medverkar i beslutsprocessen kring den offentliga upphandlingen. Population var hela Sverige och de bolag och kommuner som bedriver äldrevård. Respondenter valdes ut slumpvis utifrån access. Precis som individuella tankar och åsikter speglar en beslutsprocess speglar respondenternas ingångsvärden hur de resonerar kring uppsatsens ämne. Den typ av icke-sannolikhetsurval som använts i den här undersökningen är ett bekvämlighetsurval. Enligt Bryman är detta vanligt inom framförallt organisationsstudier. Han menar att metoden gör det svårare att generalisera undersökningen men att det ändå kan ge intressanta resultat⁵⁷.

Vi valde att genomföra sex intervjuer med personer på olika befattningar och på olika bolag eller kommuner. I Sverige finns det idag fem dominerande privata aktörer vilka står för den största delen av marknaden, vi har intervjuat personer på tre av dessa. Efter detta uppnådde vi vad Bryman benämner som teoretisk mättnad⁵⁸. Med detta menas att inga nya eller relevanta data går att få fram genom undersökningen. Att intervju ytterligare personer hade inte tillfört denna uppsats något eftersom respondenterna gav liknande svar på intervjufrågorna och beskrev beslutsprocessen på ett snarlikt sätt.

⁵⁶ Bryman, Alan (2007). *Samhällsvetenskapliga metoder* Liber, Malmö

⁵⁷ Bryman, Alan (2007). *Samhällsvetenskapliga metoder* Liber, Malmö

⁵⁸ Bryman, Alan (2007). *Samhällsvetenskapliga metoder* Liber, Malmö

3.5 Intervjupersonerna och etiska ställningstaganden

Vid redovisning av det insamlade material har vi valt att skydda intervjupersonernas anonymitet. Därför benämns personer med intervjuperson A, B, C, D, E, F.

Intervjuperson A	Presschef Privat aktör 1
Intervjuperson B	Anbudschef Privat aktör 2
Intervjuperson C	Upphandlings- och anbudsansvarig Privat aktör 1
Intervjuperson D	Personalsekreterare Kommun
Intervjuperson E	Upphandlings- och anbudsansvarig Kommun
Intervjuperson F	Ägare och Driftchef Privat aktör 3

Eftersom arbetet försöker att beskriva en process som i vissa avseenden är av känslig karaktär för respondenternas verksamhet har vi valt att presentera den insamlade informationen på ett sätt som skyddar deras intressen. I de avseenden respondenterna bett oss bortse från vissa uppgifter har vi valt att göra så. Vissa frågor vi ställt har varit av den natur att respondenterna inte har velat besvara dem och då har vi gått vidare till andra ämnen.

3.6 Avgränsningar

Denna uppsats undersöker endast verksamheter inom vård- och omsorg. Vi har tittat på ett begränsat antal kommuner och privata aktörer och inte fördjupat oss i enskilda upphandlingsprocesser. I vissa avseende har informationen varit begränsad eftersom frågeställningarna är av en känslig karaktär för privata aktörer ur konkurrenssynpunkt. I uppsatsen har vi utgångspunkten att personalen är en av de viktigaste faktorerna för framgång inom människonära tjänster. Om utgångspunkten istället hade varit att personalen inte får betydelse för framgång inom omsorgen hade resultatet inte blivit detsamma. I det fallet hade beslutsfattarnas agerande uppfattats annorlunda.

Genomgående benämner vi beslutsfattare på kommunal nivå som ”kommunen.” Vi gör inte här någon distinktion mellan politiker och tjänstemän eftersom det inte har något syfte i denna undersökning.

4. Utkontraktering av äldrevården i praktiken

Mot bakgrund av föregående kapitel och problemformulering intar vi utgångspunkten att personal är en viktig källa till vinst och framgång vid företagande och företagsförvärv. Detta antagande baserar vi på den samlade bilden av Grönroos, Sveiby, Ding och Li, Harding och Rouse samt Flamholtz teorier. Det har visat sig att företagsförvärv så väl som utkontraktering förväntas följa en rationell beslutsprocess⁵⁹. Som vi tidigare beskrev menar Simon att beslut ibland fattas utifrån uppfattningen att det borde vara på ett visst vis men att det då inte går det att säga om det är rätt eller fel eftersom beslutet då laddats med värderingar och därmed inte är objektiva⁶⁰. Eftersom känslor spelar roll i, kanske framförallt, mjuka verksamheter så som äldrevården kan det etiska innehållet ha betydelse för vilka beslut som fattas och hur medborgare i samhället och i organisationen resonerar kring besluten. För detta finns dock inget utrymme när det gäller den offentliga upphandlingsprocessen eftersom beslutsfattare måste välja privat aktör utifrån den som ger det bästa erbjudandet. Vad som är det bästa erbjudandet ska baseras på fakta och inte på värderingar eller känslor om det ena eller andra alternativet⁶¹. Sedan utkontrakteringen av äldrevården påbörjades har kritiska röster höjts eftersom ett relativt litet antal av de kommunalägda vårdboendenas drift togs över av personalen, så som beslutsfattarna spådde framtiden att bli. Media har menat att personalen är den som känner verksamheten bäst och därför borde få möjlighet att driva och profitera på den. Ett sådant ställningstagande är dock inte relevant eller möjligt att göra då den som vinner anbudsförfarandet enligt lag ska vara den som har det bästa anbudet baserat på fakta och i förväg utnämnda kriterier⁶².

Med hjälp av den teoretiska analysmodellen som vi utformade i föregående kapitel ska vi undersöka om personalen är en parameter som tas hänsyn till vid beslutssituationer kring utkontraktering av kommunal äldreomsorg. Som grund finns information från intervjuer med personer som på olika sätt är delaktiga i denna process samt dokument som ligger till grund för urval och beslut.

⁵⁹ Wettermark, H. (2000). *Anbud och upphandling: att köpa och sälja i offentlig sektor*. Kommunlitteratur, Lund

⁶⁰ Simon, Herbert A. (1971). *Administrativt beteende* Prisma, Stockholm

⁶¹ Wettermark, H. (2000). *Anbud och upphandling: att köpa och sälja i offentlig sektor*. Kommunlitteratur, Lund

⁶² Wettermark, H. (2000). *Anbud och upphandling: att köpa och sälja i offentlig sektor*. Kommunlitteratur, Lund

4.1 Vart tar kompetensen vägen?

När en ny aktör kommer in och ska ta över verksamheten är det kommunens ansvar att ta hand om den personal som inte vill vara kvar under de nya aktörerna. Detta finns reglerat i Lagen om Anställningsskydd, LAS⁶³. Det finns personer med nyckelkompetens som är viktiga för olika verksamheter, dessa personer är de som gör det lilla extra⁶⁴. Med tanke på Sveibys resonemang kring hur dessa personer kan lösa problem resurseffektivt och utan att verksamheten drabbas negativt är dessa personer centrala för en framgångsrik organisation, så även i organisationer inom vård- och omsorg. Det finns osynliga ledare på olika nivåer i organisationen. Enligt Sveibys resonemanget kring nyckelpersoner och osynliga ledare som vi beskrivit i teoriavsnittet går det att dra slutsatsen att dessa personer har en påverkan på resultatet, effektiviteten och kvalitén på omsorgen. Om dessa personer väljer att inte följa med den nya aktören kan resultatet och kvalitén sannolikt påverkas negativt enligt samma resonemang. Grönroos menar att kvalitét är subjektivt och upplevs av kunden⁶⁵. Som vi beskrev i teoriavsnittet skapas kvalitén, i det här fallet den goda omsorgen, av personalen som således är den viktigaste resursen. Resonemanget bygger också på Grönroos teorier kring att personalen påverkar verksamheten och därmed vinsten, eller resurseffektiviteten och förmåga att hålla en budget i balans om resonemanget ska appliceras på en icke vinstdrivande kommunal verksamhet. För detta resonemang ger Sveiby stöd då han menar att det är just det intellektuella kapitalet som bidrar till framgången⁶⁶. Han menar till och med som vi redovisade i teoriavsnittet att vid företagsvärdering är det viktigaste att hitta den aspekten som bidrar mest till framgången och i kunskapsintensiva verksamheter är denna framgång inbäddad i människorna och bör därmed tas med i beräkningen. Då personalen är de som ska utföra vården mot vårdtagarna går det inte att förbise deras inblandning och påverkan i upplevelsen av vården och därmed även ekonomisk nytta och resurseffektivitet. Med tanke på detta resonemang menar vi att personalvärdering är en viktig faktor vid utkontraktering av verksamheter inom vård och omsorg.

4.2 Vinnare av anbud –om kommunens beslutsprocess

Inom serviceverksamheter produceras inte en vara, det som kunden erbjuds är en tjänst. Detta har vi tidigare beskrivit med hjälp av Sveibys litteratur om organisationers immateriella

⁶³ Lag (1982:80) om anställningsskydd <http://www.lagen.nu>

⁶⁴ Sveiby, Karl-Erik. (1996). *Kunskapsflödet Organisationens immateriella tillgångar* Svenska Dagbladets Förslags AB

⁶⁵ Grönroos, Christian. (2002). *Service Management och marknadsföring – en CRM ansats* Liber Ekonomi, Malmö

⁶⁶ Sveiby, Karl-Erik. (1996). *Kunskapsflödet Organisationens immateriella tillgångar* Svenska Dagbladets Förslags AB

tillgångar. Serviceverksamheter har traditionellt sett haft en hög andel lågutbildad personal och statusen är generellt sett låg. Karaktäristiskt för verksamheterna är att personalen måste engagera sig känslomässigt, så kallat emotionellt arbete⁶⁷. Inom litteraturen beskrivs denna roll främst inom restaurang-, turism- och flygbranschen men detta är tydligt även i vården där personalen arbetar nära människor i deras privata sfär, så som äldreomsorgen. Personalen är engagerade under en längre tidsaspekt och följer därigenom olika faser i slutskedet av vårdtagarens liv. Här krävs kunskap och erfarenhet som är inbäddat i personalen och inte i system eller strukturer. Därmed har dessa verksamheter en hög andel intellektuellt kapital enligt Sveibys resonemang. Han menar att det är av vikt att analysera och värdera personalen i verksamheten innan uppköp för att kunna ta med denna aspekt i beräkningen⁶⁸. Resonemanget stöds även av Ding och Li som menar att detta är en stor del av företagets totala värde vid förvärv av verksamheter⁶⁹. Med tanke på detta frågar vi upphandlingsansvariga och personalsekreterare på kommunen om de räknar med denna aspekt när beslut ska fattas kring vilken privat aktör som ska vinna ett anbud och därmed ta över ett vårdboende som tidigare legat under kommunal drift.

Enligt intervjuperson D får personalen välja om de vill stanna kvar som kommunalanställda eller stanna kvar på sin arbetsplats när en privat aktör har vunnit ett anbud. Intervjupersonen säger att de som valde att stanna kvar på verksamheten som utkontrakterades blev av med sin anställning på kommunen och detta beslut går inte att ångra. Som vi tidigare beskrivit menar Tillmar att det kan vara svårt för kommunen att placera om de personer som väljer att stanna kvar med kommunen som arbetsgivare. Resonemanget får stöd av intervjupersonerna som menar att vem som väljer att stanna kvar eller gå över till den privata aktören är utanför kommunens kontroll och i dagsläget är det slumpen som avgör vilken personal kommunen får ett placeringsansvar över efter utkontrakteringen.

”Jag tror att många sjukskrivna väljer att stanna kvar som kommunalanställda men det kan lika gärna vara vem som helst⁷⁰.”

⁶⁷ Bryson, John R. et al. (2004). *Service Worlds People, Organisations, Technologies* Routledge, London & New York

⁶⁸ Sveiby, Karl-Erik. (1996). *Kunskapsflödet Organisationens immateriella tillgångar* Svenska Dagbladets Förslags AB

⁶⁹ Ding, Yongliang. Li, Guanzhong. (2010). *Study on the Management of Intellectual Capital* International Journal of Business and Management Vol. 5, No. 2

⁷⁰ Intervju 2010-04-30 Intervjuperson D Personalsekreterare Kommun

Intervjupersonen har dock farhågor att den personal som väljer att stanna kvar gör så av rädsla av för att privata aktörer bedriver verksamheten på ett annorlunda sätt. Hon menar att de kanske befärrar att andra typer av krav kommer att ställas på dem i sin yrkesroll. Vidare berättar intervjupersonen att detta kan leda till att det är en viss typ av människor som väljer att stanna kvar i kommunen.

”Många anställda har uppfattningen att det är större tolerans inom kommunen än hos en privat arbetsgivare⁷¹.”

Om intervjuperson D har rätt i att de som stannar kvar på kommunen är antingen sjukskrivna eller rädda för höga krav från en privat arbetsgivare finns en risk att de som lämnar sina kommunala anställningar är de personer som är driftiga och motiverade medan kommunen får ansvaret att behålla och omplacera de övriga. På sikt kan detta leda till att kommunen som arbetsgivare förlorar sina bästa anställda. Enligt intervjuperson D är den enda gruppen av anställda som vanligtvis undantas från detta enhetscheferna. Hon menar att de inte följer med till den privata aktören eftersom de vill anställa sina egna chefer som kan implementera deras arbetssätt. Detta kan påverka övriga anställdas beslut att byta arbetsgivare.

”I 9 fall av 10 vill inte den privata aktören ta med sig enhetschefen. Men populära chefer kan locka med sig personal att stanna i kommunen⁷².”

Med stöd i tidigare forskning och litteratur menar vi att detta kan anses vara en rationell utgångspunkt ur den privata aktörens synvinkel och detta kommer vi att beskriva närmare längre fram då vi redovisar för de privata aktörernas beslutsprocess i samband med utkontraktering. Som vi beskrivit i teorin är det svårt att lyckas med implementering av egna värderingar och kultur. Enligt Flaa med flera är det enda sättet att bryta en icke önskvärd företagskultur att antingen byta ut chefen eller att en svårare krissituation uppstår⁷³. Som vi också har beskrivit menar Sveiby att den yttersta framgångsfaktorn för företag är att kunna leda och styra personal och här har chefen en viktig roll⁷⁴. Vi menar att med tanke på detta att det är av vikt att ta hänsyn till enhetschefen på den enhet som ska utkontrakteras. Med tanke på Flaas resonemang kan det vara så att den nuvarande enhetschefen blir en belastning för den

⁷¹ Intervju 2010-04-30 Intervjuperson D Personalsekreterare Kommun

⁷² Intervju 2010-04-30 Intervjuperson D Personalsekreterare Kommun

⁷³ Flaa, Paul et al. (1998). *Introduktion till organisationsteori* Studenlitteratur, Lund

⁷⁴ Sveiby, Karl-Erik. (1996). *Kunskapsflödet Organisationens immateriella tillgångar* Svenska Dagbladets Förslags AB

nya aktören. Även det omvända förhållandet råder, om det istället är den befintliga kulturen som antas vara en källa till framgång är det av största vikt att försöka få chefen att stanna kvar på arbetsplatsen och gå över till den nya arbetsgivaren. Om den nya aktören anställer en ny chef samtidigt som de behåller merparten av den befintliga personalen kan den dynamik och de informella band som finns på arbetsplatsen gå förlorade och därmed kan enheten få ett helt annat resultat än tidigare eller tvärtom. Detta resonemang finner vi stöd för i teorin då studier visar på risken att en affär som ser ut på ett visst sätt på pappret inte får det förväntade resultatet vid realiseringen på grund av att kultur, rutiner och arbetssätt inte beräknas. Detta beskriver Harding och Rouse i sin artikel om Human Due Diligence. Enligt dem kan effektiviteten gå förlorad vid ett uppköp eftersom kultur, arbetssätt och rutiner krockar med varandra⁷⁵.

Från intervjuperson D fick vi reda på att personalen inte är en faktor som tas hänsyn till vid utkontrakteringar. Intervjuperson E delar denna åsikt. Han berättar vidare att det inte finns något syfte med att utvärdera personalen i ett initialt skede eftersom det ändå inte är en faktor som går att påverka. Han berättar att eftersom arbetstagarnas rätt att arbeta kvar på enheten finns reglerat i LAS är det inget syfte med att utvärdera personalen innan själva utkontrakteringen.

”Personal är egentligen ingenting man tittar specifikt på i början utan det är egentligen bara mer eller mindre specificerat”⁷⁶.

I teorin fastslogs att beslutsprocesser bör sträva efter att vara så rationella som möjligt och genom Nilsson beskrevs hur ett traditionellt och rationellt företagsförvärv ser ut⁷⁷. Enderud förklarar att en rationell beslutsprocess går ut på att lista alla parametrar som påverkar beslutet och ta hänsyn till all känd fakta innan ett beslut som nyttomaximerar fattas⁷⁸. Utifrån beslutsteorierna anser vi inte att detta arbetssätt är rationellt från kommunens sida eftersom beslutsfattarna väljer bort att ta hänsyn till vissa konsekvenser trots att möjligheten finns att beräkna dessa. Enligt Enderud är detta förfaringssätt inte rationellt. Vi menar att LAS gör det än viktigare att bedriva ett omfattande personalvärderingsarbete innan anbud på en enhet läggs. Eftersom privata aktörer inte har möjlighet att välja sina anställda fritt borde det vara en

⁷⁵ Harding, David. Rouse, Ted. (2007). *Human Due Diligence* Harvard Business Review hbr.

⁷⁶ Intervju 2010-05-05 Intervjuperson E Upphandlings- och anbudsansvarig Kommun

⁷⁷ Nilsson, Henrik et al. (2002). *Företagsvärdering med fundamental analys* Studentlitteratur, Malmö

⁷⁸ Enderud, H (1976). *Beslutningar i organisationer* Fremad, Köpenhamn

viktig parameter att ta hänsyn till. Vi menar att ett omvänt synsätt borde råda, det är på grund av LAS som personalvärdering är viktigt. Det går inte heller att använda Simons begränsat rationella modell för att beskriva kommunens beslutsprocess. Om denna modell ska vara tillämpbar förutsätts att beslutsfattarna visserligen satisfierar istället för att optimera men likväl bygger modellen på att åtminstone de viktigaste parametrarna tas med i beslutet även om tillgången till information och en fullständig konsekvensanalys oftast är begränsad⁷⁹. Beslutsprocessen liknar närmast Lindbloms modell Muddling Through eftersom den utgår ifrån att syftet är gott men trots detta väljs ett antal viktiga parametrar medvetet eller omedvetet bort⁸⁰. Muddling Through hör till de anarkistiska beslutsmodellerna och är enligt Lindblom ett sätt att förstå hur organisationer i realiteten fattar sina beslut.

Intervjupersonen E berättar vidare att när förfrågningsunderlaget tas fram från kommunens sida bedrivs diskussioner med facket. Det är då det bestäms vilka som ska erbjudas att gå över till den privata aktören. I denna förhandling finns möjlighet för arbetsgivarna att förhandla kring den befintliga personalen. Vi menar att eftersom de kommunala beslutsfattarna i förhandlingen inte har någon kännedom om vilken personal de som arbetsgivare vill behålla blir dessa överläggningar verkningslösa. I detta läge finns information av vikt för beslutsprocessen som medvetet väljs bort, det finns en möjlighet att göra beslutsprocessen mer rationell men tillgänglig fakta åsidosätts. Därmed stöds slutsatsen att processen inte är rationell, denna modell förutsätter, som tidigare beskrivits, att samtliga parametrar och all känd fakta ligger till grund för beslutet. Det ger ytterligare stöd till Muddling Through-modellen som ett sätt att beskriva beslutsprocessen eftersom vissa värden prioriteras bort.

Intervjuperson D bekräftar att det från kommunens sida inte förekommer någon värdering av personal som finns anställd inom de verksamheter som ska läggas ut på entreprenad. Hon säger dock att de tar fram uppgifter om deras utbildningsnivå och sjukskrivningsgrad. Intervjupersonen berättar vidare att detta presenteras så att intressenterna kan ta del av uppgifterna men det är ingen information som kommunen använder sig av. Vi anser att eftersom kommunen har tillgång till denna information men inte använder den för att påverka eller främja sin egen organisation, utan lämnar över den till motparten, är det en faktor som inte vägs in i beslutet. Denna information skulle kunna användas i ett strategiskt syfte men eftersom den inte tas hänsyn till faller denna parameter till sluppen. Återigen tenderar

⁷⁹ Simon, Herbert A. (1971). *Administrativt beteende* Prisma, Stockholm

⁸⁰ Lindblom, Charles E. (1959). *The science of Muddling Through* Public Administration Review Vol. 19 No. 2

beslutsprocessen att vara mer anarkistisk utifrån Lindbloms beskrivning än rationell utifrån Enderuds på grund av att betydelsefulla faktorer inte tas hänsyn till. Hur den privata aktören i sin tur hanterar dessa uppgifter i beslutsprocessen kommer vi att beskriva i nästa kapitel.

Intervjuperson E säger att antingen används lägsta-pris-metoden eller så väljs det alternativ som är ekonomiskt mest fördelaktigt utifrån vissa på förväg uppsatta parametrar, exempelvis kan det röra sig om kvalitet. Detta resonemang stämmer överrens med det som vi tidigare angett utifrån Wettermark och lagen om offentlig upphandling⁸¹. Utifrån detta tolkar vi det som att de i sitt beslutsfattande är rationella utifrån den metod och de parametrar de har valt. Genom att välja bort ett antal andra också viktiga värden blir processen av Muddling-Through-karaktär som vi beskrivit i teoriavsnittet eftersom viss information på förhand väljs bort. Samtidigt ser vi i intervjuerna och i upphandlingsbeskrivningarna att kommunen strävar efter att vara rationell i sin upphandlingsprocess. Som vi visade med vår modell i slutet av teoriavsnittet är det dock svårt eller omöjligt att ett beslut helt stämmer överens med en specifik beslutsteori eftersom verkligheten är mer komplex än så. I teorin kring Economic Man beskriver Enderud hur det förutsätts att beslutsfattarna kan väga in alla tänkbara konsekvenser som ett beslut innebär⁸². Detta är dock omöjligt i dessa verksamheter och närmast en utopi att sträva efter. Även om som Enderud beskriver det att den rationella beslutsprocessen framhålls som en förebild av många företag menar andra, däribland Cohen et.al, att tillvägagångssättet inte går att tillämpa i realiteten och då inte minst på kommunen och andra skattefinansierade verksamheter eftersom det är en omfattande och komplex organisation som påverkar en mängd invånare och därmed samhället på olika sätt⁸³.

Enligt intervjuperson E är några av de värden som ligger till grund för beslutet hur väl den privata aktören kan uppfylla de krav som de på förhand ställt. Det rör sig exempelvis om antal anställda i tjänst nattetid, bemanning, samordning av arbetsmiljö, krav på viss utrustning och riktlinjer för städning⁸⁴. De förfrågningsunderlag som vi har tagit del av vittnar om en ambition att täcka in alla viktiga parametrar för att få kontroll och mesta möjliga kvalitet för det pris som upphandlas. I det underlag som vi tagit del av kan vi utläsa att personalkraven

⁸¹ Wettermark, H. (2000). *Anbud och upphandling: att köpa och sälja i offentlig sektor*. Kommunlitteratur, Lund

⁸² Enderud, H (1976). *Beslutningar i organisationer* Fremad, Köpenhamn

⁸³ Cohen, Michael D. March, James G. Olsen, Johan P. (1972). *A garbage can model of organizational choice* Administrative Science Quarterly Vol. 17 No. 1

⁸⁴ Förfrågningsunderlag Revalyckan 070702 Slutversion

utgör en femtedel av det totala utvärderingsunderlaget⁸⁵. Det som beaktas gällande personal är utbildningsnivå och bemanning såsom antal undersköterskor per vårdtagare och sjuksköterskor per avdelning. Det framgår bland annat att en viss del av personalstyrkan måste vara utbildade undersköterskor. Vi anser att det är därmed borde vara en betydande del av bedömningen hur personalstyrkan ser ut. Vi ser även att kommunen inte tar med i beräkningen att de kan förlora sina bästa anställda och detta menar vi skulle kunna innebära att de har kvar arbetsgivaransvaret för den del av personalen som är till exempel sjukskrivna eller är resurskrävande på andra sätt exempelvis i form av rehabilitering, kompetensutveckling och krav på utbildning. Detta är inte bara kostsamt utan kan även få konsekvenser på den upplevda kvalitén i vården. Denna farhåga uttrycks även av intervjuperson D.

Intervjuperson E menar att priset i anbudet som kommunen tagit fram grundar sig på vad verksamheten kostar att bedriva idag. Den privata aktören erbjuds att ta över verksamheten med samma krav på vård och kvalitet som kommunen driver det. Vad gäller prissättningen anser vi att beslutsprocessen är mindre rationell än kravspecifikationen som vi tidigare nämnt. Utifrån de intervjuer vi genomfört framkommer att den enda parametern som vägs in i prissättningen från kommunens sida är hur mycket det kostar att bedriva verksamheten i egen regi i dagsläget. I övrigt kan vi inte se att någon värdering av marknad, efterfrågan, befintlig personalstyrka eller framtida vinstmöjligheter genomförs.

De anarkistiska beslutsmodellerna som idag används anser vi kan göra att värderingen blir felaktig, det blir också tydligt i vissa fall så som vi beskrev inledningsvis med exemplet från förskoleverksamheten i Stockholm. Konsekvensen för kommunen den gången var att verksamheten som utkontrakterades, hade allt för förmånliga villkor som gav den privata aktören stora vinstmöjligheter. Detta menar vi kan leda till att de enheter som är kvar i kommunal drift riskerar att indirekt drabbas negativt. Då nyckelkompetens i form av individuellt duktiga medarbetare och andra resurser såsom ekonomiska förloras till den privata aktören hade de egentligen kunnat bedriva verksamheten mer kostnadseffektivt. Eftersom syftet med utkontraktering från kommunens sida är att spara pengar borde detta vara med i beräkningen och en strävan mot en mer rationell beslutsprocess av vikt.

⁸⁵ Förfrågningsunderlag Revalyckan 070702 Slutversion

Med stöd i beslutsteorierna menar vi att detta inte är ett rationellt förfaringssätt från kommunerna. De beräknar endast de konsekvenser som utkontrakteringen får för den specifika enheten men bortser från konsekvenserna på den egna verksamheten.

Beslutsunderlagen har ambitionen att vara fullt rationella men i realiteten uppnås aldrig det som Enderud beskriver som "Economic Man". Inte heller genom att titta på de begränsat rationella beslutsteorierna som exempelvis Simons "Administrative Man" fås en korrekt bild av verkligheten eftersom man utifrån den information som finns tillgänglig skulle kunna fatta beslut utifrån större rationalitet. Informationstillgången är obegränsad eftersom den endast rör den egna verksamheten, ingen ny insamling krävs. Däremot måste de kunna sälla i den information som finns och veta vilka parametrar som bör vägas in för att kunna beräkna samtliga konsekvenser av beslutet. Som vi tidigare beskrivit menar Sveiby att uppgifter om personal inte går att spåra i balansräkningen⁸⁶. Kanske är det därför som kommunen väljer bort denna parameter i brist på tid och kunskap. Dock hade denna kunskap kunnat införskaffas genom att ledningen för en dialog med enhetscheferna som arbetar närmast verksamheten.

Även om utkontraktering har ett gott syfte att spara resurser och höja kvalitén i den kommunala sektorn kan det innebära ineffektivitet i de delar som finns kvar i kommunal drift. Detta hade kunnat undvikas om arbetet med utkontraktering hade fattats närmare verksamheten med personer som är väl insatta i de förutsättningar som råder på den specifika enheten. Det verkar som att kommunen fattar beslut kring utkontrakteringen med syftet att göra sig av med icke lönsamma enheter och därigenom fattar snabba beslut som är irrationella. I vissa avseenden liknar det Soptunnemodellen där beslutsfattarna agerar först och hittar svar och lösningar i efterhand. Denna typ av organiserad anarki har vi tidigare beskrivit med hjälp av Cohen et al. Den är vanlig inom offentliga verksamheter och utbildningsväsendet. Enligt modellen hittar organisationens medlemmar lösningar och svar efter att de har agerat och inte tvärtom⁸⁷. Det kan ses som ett sätt att fly från det som är det verkliga problemet. Kommunerna är hårt belastade ekonomiskt och nya krav ställs på marknadsmässighet. Detta skulle kunna vara en anledning till deras irrationella agerande.

⁸⁶ Sveiby, Karl-Erik. (1996). *Kunskapsflödet Organisationens immateriella tillgångar* Svenska Dagbladets Förslags AB

⁸⁷ Cohen, Michael D. March, James G. Olsen, Johan P. (1972). *A garbage can model of organizational choice* Administrative Science Quarterly Vol. 17 No. 1

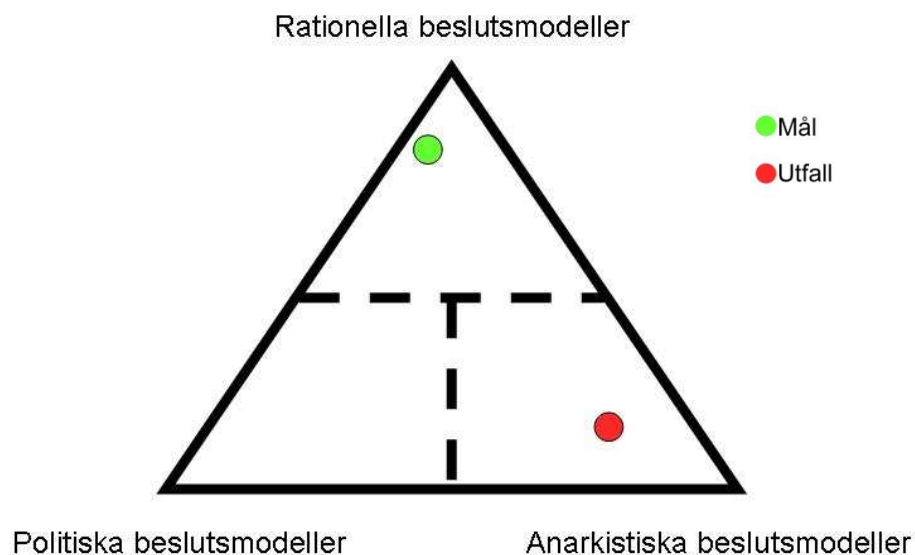
Beslutsprocessen har vissa drag gemensamt med de politiska beslutsmodellerna eftersom det finns olika intressenter som ska kompromissa om mål och medel. Eftersom det finns fler viljor kan de inte utgå från en utan det blir en kompromiss, i denna kompromiss kan vi se att personalfrågan blir underprioriterad och därför hamnar beslutet inte fullt ut på den politiska skalan. Istället anser vi att beslutet får fler drag gemensamt med de anarkistiska modellerna än de politiska.

Utifrån teorin har vi fastställt att Enderuds beskrivning av Economic Man inte går att uppnå, framförallt inte i en komplex och omfattande verksamhet så som skattefinansierad omsorg. Detta resonemang stödjer Cohen et. al. Så som vi beskrivit är Muddling Through ett sätt att beskriva beslutsprocessen som vi har studerat eftersom beslutsfattarna medvetet väljer bort känd information trots att det påverkar beslutet. Det är dock inte ett optimalt förfaringsätt så som intervjupersonerna har vittnat. Administrative Man skulle kunna vara en process som utgör ett fullgott alternativ där beslutsfattarna kan agera begränsat rationellt genom att bortse från vissa parametrar om de bedöms som betydelselösa eller med ringa påverkan på resultatet men ändå väga in den fakta som är känd och betydelsefull.

Verkligheten är således mer komplex än vad litteraturen påvisar och det går inte att kategorisera beslutsprocessen i enhetlighet med vedertagna teorier. Nedan tydliggörs detta i analysmodellen. Målet är att vara fullt rationell med drag åt de politiska modellerna då kompromisser mellan mål och medel är vanligt förekommande. I verkligheten är beslutsprocessen komplex med drag av samtliga teorier, dock övervägande mot de anarkistiska beslutsmodellerna.

Karaktäristiskt för en anarkistisk beslutsmodell som vi återfinner i kommunernas agerande är:

- Visar en bild av verkligheten så som den är⁸⁸. Verksamheterna påverkar ett helt samhälle och är därmed komplexa och omfattande.
- Viktiga parametrar som kan få konsekvenser väljs bort⁸⁹. Detta är fallet med uppgifter och information kring personal och strukturer.
- Lösningar och svar hittas efter att beslutet är fattat⁹⁰. Detta sker i fallet med den personalstyrka som stannar kvar och därmed blir kommunens arbetsgivaransvar.



⁸⁸ Lindblom, Charles E. (1959). *The science of Muddling Through* Public Administration Review Vol. 19 No. 2

⁸⁹ Lindblom, Charles E. (1959). *The science of Muddling Through* Public Administration Review Vol. 19 No. 2

⁹⁰ Cohen, Michael D. March, James G. Olsen, Johan P. (1972). *A garbage can model of organizational choice* Administrative Science Quarterly Vol. 17 No. 1

4.3 Vad ligger till grund för anbud –om privata aktörers beslutsprocess

Inom serviceverksamheter och framförallt människonära tjänster är det personalen som är företagets viktigaste resurs. Detta har vi visat genom att redogöra för teorier av bland andra Grönroos, Sveiby, Flamholtz med flera. Således borde denna aspekt vara en av de viktigaste att ta hänsyn till vid ett förvärv av ett företag inom vårdsektorn. Som vi tidigare beskrivit menar Grönroos att service är relationer mellan företaget och kunden⁹¹, i vårt fall även kallad vårdtagaren. Dessa relationer är ofta opåtagliga och kan oftast inte faktureras, därför ingår de inte i den totala omsättningen⁹². Personalens uppmärksamhet gentemot kunden är något som erbjuds utöver den kärntjänst, det vill säga vård och omsorg, som företaget erbjuder. Om måltider, hygien och vård ses som syftet med verksamheten skulle personalen vara lätt att byta ut. Om Grönroos perspektiv innefattas blir det mer problematiskt. Det totala tjänsteerbjudandet som ges till kunden är mer än bara vård och innefattar även den personliga omvårdnaden och bemötandet. Detta är något subjektivt som upplevs av kunden, eller vårdtagaren, och utgår från dennes värdeskapande process. Baserat på Grönroos resonemang är personalen den viktigaste leverantören i denna process som tillsammans med kunden ska skapa värde och göra att hög kvalitet upplevs. Grönroos menar att det är viktigt att hitta rätt personal och få dem att stanna kvar i företaget. Han menar att hela servicemötet och den upplevde kvaliteten hänger på dem som arbetar längst ut och ner i verksamheten och dessa påverkar vinsten på ett direkt sätt⁹³. Med detta i åtanke menar att vi att det blir tydligt att en befintlig personalstyrka vid upphandling av vårdverksamhet kan vara antingen främjande eller motverkande för köparens möjlighet till framtida vinster. Därför intervjuar vi en person som är ansvarig för upphandlingar och anbud hos en privat aktör inom vård och omsorg.

Enligt intervjuperson C kan de, som privat aktör, när de lägger anbud inte på något sätt påverka vilka i personalstyrkan som väljer att stanna kvar. Den enda information de som privat aktör kan tillgodogöra sig är antalet sjuktimmar samt utbildningsnivå. Det finns således ingen information om arbetsgrupper eller andra organisatoriska faktorer som påverkar verksamheten. Inte heller sjukskrivningstal vägs in i bedömningen eftersom intervjuperson C krasst räknar med att kunna vända negativa trender om sådana skulle finnas.

⁹¹ Grönroos, Christian. (2002). *Service Management och marknadsföring – en CRM ansats* Liber Ekonomi, Malmö

⁹² Grönroos, Christian. (2002). *Service Management och marknadsföring – en CRM ansats* Liber Ekonomi, Malmö

⁹³ Grönroos, Christian. (2002). *Service Management och marknadsföring – en CRM ansats* Liber Ekonomi, Malmö

”Enligt LAS 6:b måste vi ta över personalen oavsett utbildning eller bakgrund. Det är inte alls avgörande för oss. Det ska vara en balans mellan risk och vinst. Vi kan kanske förbättra förhållandena⁹⁴. ”

Eftersom intervjuperson C inte anser att personalen är en faktor som behöver tas hänsyn till vid anbudsförfarandet hade vederbörande inget mer att tillägga kring detta. Att aktören inte arbetar systematiskt med personalvärdering kan vara problematiskt eftersom detta är en av totalt fem delar som sedan ska utvärderas och som det ställs formella krav på från kommunens sida, enligt de intervjupersoner som vi träffat från kommunal verksamhet. Intervjupersonen menar dock att de själva har egna krav på den generella utbildningsnivån i personalstyrkan. Detta påverkar dock inte deras vilja eller ovilja att lägga ett anbud eftersom de anser att de själva kan vidareutbilda personalen, även om det innebär kostnader initialt.

”Om det är ett objekt som vi vill ha så tar vi det ändå⁹⁵. ”

Vi anser att denna inställning talar sitt tydliga språk. Personalen är en parameter som väljs bort i beslutsprocessen. Därmed är beslutet inte fullt rationellt utifrån det som Enerud beskriver som Economic Man. För att uppnå detta krävs enligt Enerud att samtliga parametrar som är av vikt för slutresultatet vägs in i beslutet⁹⁶. Istället har processen fler drag av de anarkistiska beslutsmodellerna där vissa värden beräknas och andra förbises. Detta beskrivs exempelvis i Lindbloms Muddling Through-modell⁹⁷. Modellen kan förklara de privata aktörernas process eftersom de väljer bort en eller flera parametrar när beslutet ska fattas. Enligt intervjuperson C väljer de det värde som är det viktigaste, att det finns lönsamhet i verksamheten. Vi tror dock att det kan vara svårt att bortse ifrån personalen när framtida vinster ska beräknas eftersom de är grunden i de människonära tjänster, så som vi inledningsvis beskrivit i detta kapitel genom Sveibys teori om att hitta och värdera den viktigaste faktorn för framgång⁹⁸. Dessutom är det så som vi tidigare beskrivit med Ding och

⁹⁴ Telefonintervju 2010-04-29 Intervjuperson C Upphandlings- och anbudsansvarig Privat aktör 1

⁹⁵ Telefonintervju 2010-04-29 Intervjuperson C Upphandlings- och anbudsansvarig Privat aktör 1

⁹⁶ Enderud, H (1976). *Beslutningar i organisationer* Fremad, Köpenhamn

⁹⁷ Lindblom, Charles E. (1959). *The science of Muddling Through* Public Administration Review Vol. 19 No. 2

⁹⁸ Sveiby, Karl-Erik. (1996). *Kunskapsflödet Organisationen immateriella tillgångar* Svenska Dagbladets Förslags AB

Lis resonemang näst intill omöjligt att överföra den kunskap som finns inneboende hos individerna⁹⁹.

Intervjuperson B som har en liknande position som intervjuperson C fast på ett annat privat bolag menar att personalen är en av de viktigaste resurserna. Trots det är de inte en avgörande faktor när de fattar beslut kring anbud.

”En av de viktigaste resurserna är personal, men i kombination med det andra. Man känner efter hur det känns¹⁰⁰.”

Vi jämför den information som vi får från intervjuperson B med de teorier som Enderud beskriver som en rationell beslutsprocess och finner att den inte uppfyller kraven för att klassas som detta. Som beskrivits är grunden i en rationell beslutsprocess att samtliga faktorer och parametrar som påverkar beslutets utgång tas hänsyn till¹⁰¹. Intervjupersonens tillvägagångssätt visar att viktiga faktorer listas men i slutändan är det en känsla som blir avgörande för beslutet. Då riktas fokus mot det som Simon benämner det etiska innehållet, istället för det faktiska innehållet¹⁰². Detta innebär att subjektiva känslor får spela in i beslutet istället för fakta. Simons modell The Administrative Man räcker ändå inte till för att beskriva beslutsprocessen eftersom modellen förutsätter att de viktigaste parametrarna som man har möjlighet att påverka tas hänsyn till. När personalen som en faktor helt väljs bort passar beslutsprocessen bäst in i modeller som beskriver anarkistiska beslut.

Enligt intervjuperson B är en del i beslutsprocessen att bolaget skickar ut två personer som gör en besiktning av verksamheten. Till grund används ett besöksprotokoll som innehåller krav som bolaget ställer på verksamheten och driften av densamma. Detta är enda gången som bolaget är i kontakt med personalstyrkan innan ett eventuellt anbud läggs. I protokollet finns inga krav som syftar till att specifikt hitta faktorer i personalstyrkan som kan ha påverkan på framtida drift och vinster. Intervjupersonen menar att det kan svårare att ta över efter en annan privat aktör än att ta över direkt efter kommunen och detta vägs in i den samlade bilden. Enligt intervjuperson B tycker de att det är viktigt att ta reda på hur den befintliga

⁹⁹ Ding, Yongliang. Li, Guanzhong. (2010). *Study on the Management of Intellectual Capital* International Journal of Business and Management Vol. 5, No. 2

¹⁰⁰ Telefonintervju 2010-04-23 Intervjuperson B Anbudschef Privat aktör 2

¹⁰¹ Enderud, H (1976). *Beslutningar i organisationer* Fremad, Köpenhamn

¹⁰² Simon, Herbert A. (1971). *Administrativt beteende* Prisma, Stockholm

personalstyrkan ser på verksamheten och en eventuell ny arbetsgivare. I realiteten är detta dock ingenting som görs eller tas hänsyn till även om ambitionen finns uttalad. I jämförelse med Eneruds teori om en Economic Man menar vi att detta förfaringssätt adderar till bilden av en beslutsprocess som är irrationell där viktiga parametrar listas men sedan inte tas med som grunder till beslutet.

Intervjuperson A som är presschef på ett privat bolag uttalar att det finns ett ingångsvärde där man utgår ifrån att personalen är kompetent, detta är inget som undersöks eller värderas närmare.

”Utgångspunkten är att personalen har kompetens och erfarenhet och vi vill att de flesta ska stanna kvar. Och det är vi ju också tvungna till¹⁰³.”

Anledningen till att de vill att personalen ska stanna kvar är för kontinuiteten i verksamheten, något som han tror är viktigt för de äldre. Här menar vi att intervjupersonen pekar på det som är det viktigaste i dessa verksamheter, kontakten mellan personal och vårdtagare som vi har beskrivit med hjälp av bland annat Grönroos och Sveibys teorier om betydelsen av personalen i serviceverksamheter. Vi ser dock att han inte gör någon skillnad på olika individer i personalstyrkan och deras prestationer utan förutsätter att de som arbetar inom vården är lämpade för det. Intervjupersonen berättar vidare att:

”Vi har själva som krav att de (personalen) ska vara undersköterskor. Detta krav finns inte i kommunen¹⁰⁴.”

Återigen vittnar en intervjuperson om att deras bolag har egna policys om utbildningsnivå på sin personal. Trots det menar han att utbildningsnivå på personalen inte tas med som en faktor när man fattar beslut om man ska lägga anbud på en verksamhet eller inte. Vi tycker att detta visar att de har en medvetenhet om personalen som en viktig faktor men att den trots detta inte värderas, beräknas eller utvärderas i beslutssituationen. Återigen passar förfaringssättet in på de anarkistiska beslutsmodellerna så som Lindbloms Muddling Through eller Cohens et al. beskrivningar av soptunnemodellen.

¹⁰³ Telefonintervju 2010-04-23 Intervjuperson A Presschef Privat aktör 1

¹⁰⁴ Telefonintervju 2010-04-23 Intervjuperson A Presschef Privat aktör 1

Intervjuperson F som är VD för ett privat bolag ser inte övertagande av personal som ett problem vid anbudsförfarandet.

”Eftersom den verksamheten man tar över är inom vården och den är likadan överallt, jag förutsätter att personalen passar där¹⁰⁵.”

Intervjuperson F belyser vikten av att ha en god arbetsmiljö, såväl fysisk som psykosocial. När intervjupersonen tog över vårdboendet där han idag är verksam tittade han på faktorer som sjukskrivningstal, lön och åldersfördelning. På frågan om han hade någon kontakt med personalen innan övertaget menar han att det inte fanns några formella befogenheter att göra så. Han menar också att det inte finns något syfte med ett sådant förfaringssätt eftersom du ändå inte kan påverka detta. Först när upphandlingen är över och han vunnit anbudet påbörjas arbetet med personalstyrkan via exempelvis internutbildningar. Trots detta synsätt menar han att:

”Det viktigaste är hur man är som människa när man jobbar inom vården¹⁰⁶.”

Intervjupersonen har listat personalen som den allra viktigaste aspekten i vården och förutsätter att alla som arbetar där har de egenskaper som krävs. I och med denna utgångspunkt blir det inte en aspekt som behöver vägas in i beslutsprocessen. Vi menar dock att detta inte är ett rationellt förfaringssätt eftersom en parameter väljs ut och listas som den viktigaste aspekten för framgång för att sedan helt bortses ifrån i beslutsprocessen. Intervjupersonerna menar att personalen inte är en viktig aspekt eftersom de ändå inte kan påverka denna faktor. Vi kan dock se flertalet sätt att bygga incitamentsstrukturen för att uppmuntra vissa individer att acceptera en ny arbetsgivare om bedömningen görs att dessa personer är nyckeln till enhetens framtida framgång. Vi ser att de privata aktörerna på ett relativt enkelt sätt skulle kunna samla och använda information kring personal för att tillämpa vid beslutssituationen. I dagsläget görs besök ute på verksamheten och vid detta tillfälle skulle information kunna insamlas till exempel i form av korta intervjuer med personalen. Som intervjupersonerna har delgivit ges information till den privata aktören rörande utbildningsnivå och sjukskrivningstal. Vi anser att dessa data i kombination med ett utökad informationsinsamlande gällande personalen skulle ge dem ett bättre beslutsunderlag. Därmed

¹⁰⁵ Telefonintervju 2010-05-11 Intervjuperson F Ägare och Driftchef Privat aktör 3

¹⁰⁶ Telefonintervju 2010-05-11 Intervjuperson F Ägare och Driftchef Privat aktör 3

skulle processen bli mer rationell och ge bättre underlag för beslut och påminna om Simons The Administrative Man.

Intervjupersonerna menar att värden är likadana överallt och förutsätter också att personalen är kompetent att utföra sitt arbete. Vi menar att de privata aktörernas utgångspunkt är att de inte kan vara fullt rationella och därmed inte heller aspirerar på att vara det. Detta beror på att de på förhand vet att de inte har tillgång till information om vilka delar av personalstyrkan som kommer att gå över till deras bolag. De tycker inte heller att de är en relevant parameter i deras beslutsprocess även om de medger att det är den viktigaste faktorn för framgång och framtida vinstmöjligheter. Det är således ett medvetet val att vara irrationell och de förutsätter att rationalitet är omöjligt. De privata aktörernas beslut utgår ifrån att den viktigaste parametern är att det finns vinstmöjligheter. Däremot ser vi inte att individerna i personalstyrkan kopplas samman med möjligheten att bedriva verksamheten på ett framgångsrikt sätt och därmed gå med vinst så som bland annat Sveiby beskriver. Även Grönroos menar som vi tidigare beskrivit att det är personalen som påverkar verksamheten och därmed vinsten. De privata aktörerna tror sig veta konsekvenserna av sina beslut, de har därmed som målbild att agera som "Economic Man" men uppnår inte detta eftersom viktiga parametrar medvetet väljs bort. Deras beslut kan beskrivas delvis utifrån teorierna om "Administrative Man" då det finns en god vilja att agera rationellt utifrån den tid och kunskap som finns. Med tanke på att modellen utgår ifrån att parametrar väljs bort till följd av brist på information, kunskap och tid är den dock inte helt tillämplig. De privata aktörerna väljer bort en parameter trots att de har tillgång till informationen. Detta gör att beslutsprocessen liknas vid de anarkistiska.

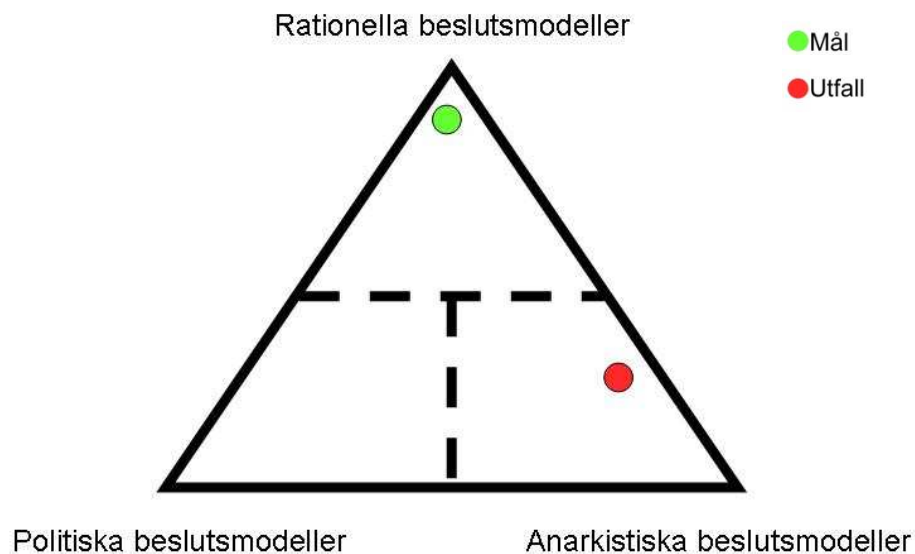
Vi anser att de i realiteten använder en beslutsmodell som snarare liknar "Muddling Through" eftersom de värderar målen i förhållanden till medlen som finns till förfogande. De har som målsättning att gå med vinst utifrån de förutsättningar som finns vid övertagandet. Vi menar att om de hade arbetat enligt en beslutsmodell med fler drag av rationalitet hade denna tänkta vinst kunnat ökas. Det kan dock komma ytterligare positiva effekter av att arbeta med personalutvärdering redan innan övertagandet. Som vi tidigare beskrivit med hjälp av en artikel av Harding och Rouse underlättar implementeringen av nya strategier om den nya personalen redan från ett tidigt stadium deltar i processen¹⁰⁷. I modellen nedan placeras de

¹⁰⁷ Harding, David. Rouse, Ted. (2007). *Human Due Diligence* Harvard Business Review hbr.

privata aktörernas målsättning som att vara rationell eftersom de tror att de väger in alla aspekter som krävs och därmed har föreställningen av att de är rationella. Utfallet blir dock en kombination av olika beslutsmodeller med drag från de anarkistiska modellerna.

Karaktäristiskt för en anarkistisk beslutsmodell som vi återfinner i de privata aktörernas agerande är:

- Viktiga parametrar som kan få konsekvenser väljs bort¹⁰⁸. Detta sker i fallet med information om personalen som finns att tillgå men inte tas hänsyn till i beslutsprocessen.
- Lösningar och svar hittas efter att beslutet är fattat¹⁰⁹. Detta är fallet med uppgifter om personalens utbildningsnivå som är ett krav i kommunens underlag.



¹⁰⁸ Lindblom, Charles E. (1959). *The science of Muddling Through* Public Administration Review Vol. 19 No. 2

¹⁰⁹ Cohen, Michael D. March, James G. Olsen, Johan P. (1972). *A garbage can model of organizational choice* Administrative Science Quarterly Vol. 17 No. 1

5. Den ovärderliga personalen

Syftet med denna uppsats är att öka kunskapen kring hantering av befintlig personal i beslutssituationer vid utkontraktering av offentlig äldreomsorg. Vid samhällsvetenskapliga undersökningar som denna är det svårt att se klara samband mellan orsak och verkan eftersom ett flertal parametrar påverkar utgången. Det är därmed inte så enkelt att man kan säga att bara om personalen är kompetent kommer verksamheten att bedrivas framgångsrikt. Därför är det av större vikt att vara deskriptiv än att vara normativ. Trots detta har vi valt att vara normativa i undersökningens utgångspunkt, detta för att ämnets karaktär förutsätter en viss grad av normativt ställningstagande för att få en intressant frågeställning. Vi har sedan valt att vara deskriptiva i undersökningens slutsatser för att på detta vis skapa trovärdighet och relevans. Nu ska vi besvara undersökningens två övergripande frågeställningar:

- Värderas den befintliga personalstyrkan i beslutssituationer vid utkontraktering av offentliga verksamheter?
- Hur påverkar den befintliga personalstyrkan privata aktörers vilja eller ovilja att lägga anbud på en offentlig verksamhet?

5.1 Värdering av befintlig personal

Denna undersöknings inledande forskningsfråga gäller hur beslut fattas kring personal vid utkontraktering. Utifrån vad som framkommit i de kvalitativa intervjuerna kan vi konstatera att beslut fattas med utgångspunkten att kommunen vill spara pengar och de privata aktörerna vill tjäna pengar dock anser de inte att den befintliga personalen har någon avgörande betydelse för framgång.

I inledningen av denna uppsats beskrev vi hur en upphandlingsprocess ska gå till. Enligt Wettermark ska samtliga parametrar vägas in i denna beslutsprocess. Det är alltså en rationell beslutsmodell som ska användas. Det är utifrån detta som kommunen bygger underlaget som ligger till grund för beslutsprocessen om vilken aktör som ska vinna ett anbud. När det kommer till den verkliga beslutsprocessen agerar kommunen inte fullt så rationellt som de framtagna underlagen vill påvisa. Detta kan resultera i att den egna verksamheten missgynnas och att den privata aktören därmed står som vinnare i förhandlingen. Då kommunen vill spara pengar genom utkontraktering och de privata aktörerna vill tjäna pengar hade de ekonomiska

vinster för båda parter kunnat maximeras på ett bättre sätt om alla väsentliga parametrar i förväg vägs in i beslutet. Vi har tidigare hänvisat till Lindblom som poängterar att det är omöjligt att göra beslutssituationer till en exakt vetenskap. Besluten ska dock utföras av människor vilka är färgade av tidigare erfarenheter och egna värderingar och det vore därför omöjligt att kräva fullständig rationalitet. Trots det borde de viktigaste parametrarna vägas in i beslutet och en av dessa är personalen.

I kommunens förfrågningsunderlag ställs krav på att en viss andel av den privata aktörens anställda måste vara undersköterskor. Det är dock inte säkert att kommunen idag uppfyller det kravet vilket innebär att den privata aktören tvingas att ta över en personalstyrka som inte lever upp till de åtaganden som kontraktet innebär. Därmed måste den privata aktören omedelbart tillsätta resurser för att höja kompetensen hos de anställda, annars gör de sig skyldiga till kontraktsbrott. En intressant fråga som uppkommer i sammanhanget är hur kommunen i sin tur följer upp kravet om en viss utbildningsnivå när väl den privata aktören har tagit sig an driften av enheten. Med tanke på kontraktens begränsade tidsperiod och längden på utbildning mot att bli undersköterska förefaller sig detta åtagande som svårt att leva upp till.

Utbildning och kompetensutveckling kan initialt innebära en stor kostnad för den privata aktören. Trots det är detta inte en parameter som vägs in i upphandlingsprocessen, varken då kommunen sätter ett begärt pris eller då den privata aktören lämnar anbud. Även om den privata aktören har tillgång till informationen om utbildningsnivå hos personalen menar intervjupersonerna att denna faktor inte har någon betydelse i beslutet om att lägga ett anbud på en kommunal verksamhet. Även om det finns tillgång till information om utbildningsnivå i anbudsunderlaget kan inte den privata aktören veta hur många eller vilka i personalstyrkan som väljer att gå över till den nya arbetsgivaren. Därmed kan den privata aktören riskera att endast de utan utbildning stannar kvar på arbetsplatsen vilket försämrar oddsen ytterligare och ökar de initiala utbildningskostnaderna.

I kapitel två beskrev vi hur Flamholtz framhåller att det finns både direkta och indirekta kostnader vad gäller personal. I anbudsprocessen kan vi bara se att de direkta kostnaderna beräknas, om ens dessa. I realiteten finns det en rad indirekta kostnader som medföljer ett beslut och dessa hanteras inte alls. Ett exempel på detta är resonemanget kring vilken personal som stannar kvar respektive går över till den nya arbetsgivaren och vilken utbildning och

kompetensnivå som de besitter. Flamholtz visar hur upplärning och tillfälligt produktionsbortfall eller ineffektivitet vid nyanställningar är indirekt kostsamma för företaget. Detta beräknas inte alls då de privata aktörerna menar att om ett objekt är intressant vill de ha det oavsett, personalfrågan är något som alltid går att lösa senare. Dock kan vi anta att detta innebär stora investeringskostnader, något som vi tidigare med hjälp av Tillmar beskrivit som en risk för privata aktörer på grund av kontraktens begränsade tidsperiod.

I realiteten är det inte lika rationellt som Lagen om Offentlig Upphandling vill föreskriva. I själva verket finns det en rad problem och komplexa vallsituationer som uppstår då man försöker sätta en prislapp på personalen. Detta beskrivs även i litteraturen då det i dagsläget inte finns något vedertaget sätt för hur man värderar personal.

5.2 Personalen som en faktor i beslutsprocessen?

Denna undersöknings andra fråga kan enkelt besvaras med att den befintliga personalstyrkan inte påverkar viljan respektive oviljan att lägga anbud vid utkontraktering av en kommunal enhet. För kommunen är personalen inte en faktor som tas hänsyn till vid beslut rörande vilka enheter som ska utkontrakteras. För privata aktörer fattas beslut utan kännedom om den befintliga personalen, om verksamheten som utkontrakteras är intressant ur deras synvinkel väljer de den enheten oavsett vilken personalstyrka de därmed får arbetsgivaransvar för.

I undersökningen blir det tydligt att det pris som kommunen erbjuder och det pris som den privata aktören är beredd att utföra uppdraget för inte alls påverkas av hur personalstyrkan ser ut. Inte heller viljan eller oviljan att ta sig an en verksamhet från den privata aktörens synvinkel påverkas av status på den befintliga personalen. Ingen av parterna erkänner människorna som en faktor som är av vikt i beslutsprocessen. Samtidigt vittnar både tidigare forskning och intervjupersonernas svar om att personalen är en framgångsfaktor, inte minst när det kommer till människonära tjänster.

Enda gången som den privata aktören gör ett aktivt ställningstagande vad gäller befintlig personal är när det gäller enhetschefen. Då är de inte beredda att ta över arbetsgivaransvaret eftersom de befärrar att det innebär en större utmaning med att implementera nya arbetssätt med den befintliga chefen kvar på sin position. I övrigt räknar de privata bolagen med att den befintliga personalstyrkan ska vara formbar i den nya organisationen så till den grad att de är

villiga att bekosta kompetensutveckling och utbildning för att komma upp till den nivå som kommunens anbudsunderlag kräver. Detta kan höra samman med det som Bryson beskriver om yrken med låg status i serviceyrken. Personalen ses som ett antal huvuden som är lätt utbytbara och formbara, inte som en nyckelkompetens i verksamheten. Som vi tidigare har beskrivit finns det få sätt att förändra befintliga företagskulturer på. I själva verket är personal ofta svår att påverka och förändra och detta borde de privata aktörerna ta hänsyn till. Även om enhetschefen har en viktig roll för verksamheten och införandet av nya rutiner kan det finnas ytterligare nyckelpersoner och informella ledare inom organisationen. Dessa har betydelse för resultat och kvalitet eftersom de utgör och utför tjänsten samt har påverkan på de övriga i personalstyrkan.

Slutsatsen blir att både kommunen och de privata aktörerna väljer att använda mer eller mindre anarkistiska beslutsmodeller vid utkontraktering respektive övertagande av kommunal omsorg. Med tanke på personalen som en viktig källa till framgång, effektivitet, kundnytta och resursoptimering skulle den aktör som väljer att använda en mer rationell beslutsprocess ha ett försprång i förhållande till sina konkurrenter eller till sin förhandlingsmotpart.

6. Avslutande reflektioner

Inom kunskapsintensiva verksamheter idag ses människor allt mer som den största resursen och framgångsfaktorn. Detta synsätt präglar det arbete och förfarande som ligger till grund innan uppköp eller övertagande av andra verksamheter. Tidigare var det vanligt att ett mer industrirelaterat tankesätt låg till grund där de fasta tillgångarna värderades högst. Eftersom det är människorna och inte maskinerna som är den främsta faktorn till framgång är det också av vikt att företagen lyckas locka och behålla duktiga medarbetare. Om detta vittnar flertalet av de författare som vi refererat till i de inledande kapitlen av denna uppsats. Detta synsätt verkar dock inte ha nått omsorgen. Inom dessa verksamheter är det människor som utför det mesta av arbetet. Det finns inga maskiner som kan ta hand om vårdtagarna. Att människor är den viktigaste resursen för framgång inom dessa verksamheter är således självklar. Det borde vara helt naturligt att företag som ska ta över verksamheter och där tillhörande personal att studera och utvärdera den befintliga personalstyrkan innan ett eventuellt övertagande sker. Istället utkristalliseras bilden av att företag inom människonära tjänster fortfarande stödjer sig på teorier kring företagande och management i varuproducerande företag när de borde vila på logiker för tjänsteproducerande företag. Det är fortfarande de fasta tillgångarna som värderas och människorna ses som utbytbara. Detta visar inte minst det inledande stycket angående

prissättning av förskolorna i Stockholm då man endast beräknat värdet av fastigheter och inventarier.

Utgångspunkten för denna undersökning har varit att personalstyrkan är en framgångsfaktor i människonära tjänster. För detta finner vi stöd i befintlig litteratur och forskning på området. I kunskapsintensiva branscher är detta inget nytt. Där tillvaratas och värdesätt individuell kompetens och grupsammansättningar och beslutsfattare på olika nivåer erkänner dessa parametrar som viktiga komponenter i ett företags framgång. Där är företaget ingenting utan sina nyckelpersoner. Detta synsätt verkar inte ha anammats på alla nivåer inom verksamheter i vård och omsorg. I dessa verksamheter uppstår hela tjänsten på golvet där mötet mellan personal och vårdtagare sker. Vi menar att detta gör personalen till den enskilt viktigaste faktorn för hur hela tjänsten levereras och upplevs. Samtidigt som personalen inte erkänns som en viktig faktor för verksamheten vid utkontraktering är det som nämns som orsaken till tillbud när misskötsel inom äldreården uppmärksammas i mediala sammanhang. Vi menar att personalen är en så pass viktig faktor för verksamheter inom omsorgen att det inte går att bortse ifrån dem vid utkontraktering. För att höja statusen på denna yrkesgrupp och därmed locka kompetent personal tror vi att denna faktor måste bekännas som en viktig aspekt vid beslutsprocesser. Den ovärderliga resursen kan inte förbli ovärderad om parterna som deltar i processen ska kunna nyttomaximera.

Den här undersökningens syfte har varit att öka kunskapen kring värdering av personal i samband med utkontraktering. Vi anser att vi har besvarat undersökningens frågeställningar på ett fullgott sätt. Respondenternas svar har varit otvetydiga och bidragit till uppsatsens resultat. En svårighet som dök upp i arbetsprocessen var accessproblematiken. Vissa av respondenterna kunde inte eller ville inte besvara våra frågor och en del av de tillfrågade ville inte delta i studien. De personer som medverkade i studien har dock varit öppenhjärtiga och frispråkiga i sina svar vilket gav intressant information. Detta försåg oss med relevant material att använda i undersökningen. Om accessproblematiken inte funnits närvarande hade undersökningen kunnat bli bredare och mer detaljerad kring specifika företeelser vid utkontraktering. En relevant metod att använda vid en mer omfattande studie hade varit att följa en anbudsprocess från det första förfrågningsunderlaget fram till ett fattat beslut. Detta hade dock varit tidskrävande och accessproblematiken vid ett sådant förfaringsätt är uppenbar. Utifrån frågeställningarna och den insamlade informationen anser vi att

undersökningen genererar relevanta resultat som bidrar till att öka kunskapen kring personalvärdering vid utkontraktering.

6.1 Förslag på vidare forskning

Denna undersökning har visat att personalstyrkan inte beräknas i beslutsprocessen vid kommunal utkontraktering. Samtidigt som personalen beskrivs som den viktigaste faktorn i verksamheten menar de privata aktörerna att de kan forma och utbilda personalen efter sina syften. Det innebär också att kommunen förlorar kontroll över sina anställda och vilka de kan behålla i sin egen verksamhet. I framtida forskning hade det varit intressant att beräkna hur mycket det kostar för privata aktörer att finansiera den nya personalens kompetensutveckling. Det hade också varit intressant att undersöka vilket resultat som hade uppnåtts för såväl kommun som privata aktörer om personalen hade använts som en parameter i den beslutsgrundande processen. Det hade dock varit problematiskt att finna giltiga resultat av en sådan undersökning eftersom samhällsvetenskapliga studier inte råder i en isolerad miljö där ”allt annat kan anses vara lika”.

7. Källförteckning

7.1 Tryckta källor

Bryman, Alan (2007). *Samhällsvetenskapliga metoder* Liber, Malmö

Bryson, John R. et al. (2004). *Service Worlds People, Organisations, Technologies*
Routledge, London & New York

Cohen, Michael D. March, James G. Olsen, Johan P. (1972). *A garbage can model of organizational choice* Administrative Science Quarterly Vol. 17 No. 1

Cyert, R.M. Feigenbaum, E. A. March, J.G. (1959). *Models in a behavioral theory of the firm*
Behavioral Science, Vol. 4 No. 2

Enderud, H (1976). *Beslutningar i organisationer* Fremad, Köpenhamn

Ding, Yongliang. Li, Guanzhong. (2010). *Study on the Management of Intellectual Capital*
International Journal of Business and Management Vol. 5, No. 2

Grönroos, Christian. (2002). *Service Management och marknadsföring – en CRM ansats*
Liber Ekonomi, Malmö

Harding, David. Rouse, Ted. (2007). *Human Due Diligence* Harvard Business Review hbr.org

Hood, Christopher (1995). *Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?*
Public Policy and Administration

Flaa, Paul et al. (1998). *Introduktion till organisationsteori* Studenlitteratur, Lund

Flamholtz, Eric. (1974). *Human Resource Accounting* Dickenson Publishing Company Inc.
Encino

Lindblom, Charles E. (1959). *The science of Muddling Through* Public Administration
Review Vol. 19 No. 2

Nilsson, Henrik et al. (2002). *Företagsvärdering med fundamental analys* Studentlitteratur, Malmö

Simon, Herbert A. (1971). *Administrativt beteende* Prisma, Stockholm

Statskontoret (2008). *Prissättning vid överlåtelse av offentlig verksamhet till kommunal personal (s.k. avknoppning) – kommunalrättsliga och EU/EG-rättsliga aspekter* Diarienummer 2008/59-5

Sveiby, Karl Erik. (1996). *Kunskapsflödet Organisationens immateriella tillgångar* Svenska Dagbladets Förslags AB

Tillmar, Malin (2004). *Är det möjligt? Om villkor för småföretagande inom vård- och omsorgssektorn* 2004:4 Nutek

Wettermark, H. (2000). *Anbud och upphandling: att köpa och sälja i offentlig sektor*. Kommunlitteratur, Lund

7.2 Muntliga källor

Telefonintervju 2010-04-23

Presschef Privat aktör 1

Telefonintervju 2010-04-23

Anbudschef Privat aktör 2

Telefonintervju 2010-04-29

Upphandlings- och anbudsansvarig Privat aktör 1

Intervju 2010-04-30

Personalsekreterare Kommun

Intervju 2010-05-05

Upphandlings- och anbudsansvarig Kommun

Telefonintervju 2010-05-11

Ägare och Driftchef Privat aktör 3

7.3 Dokument

Förfrågningsunderlag Revalyckan 070702 Slutversion

Slutvärdering Drift Sälgen Ver BLÖ 071108

Slutvärdering Drift Revalyckan Ver BLÖ 071108

7.4 Elektroniska källor

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=3676952>

Motion till riksdagen 1992/93:So218 Ädelreformen

<http://www.riksdagen.se>

Proposition 1992/93:43 Ökad konkurrens i kommunal verksamhet

<http://www.regeringen.se>

Lag (1982:80) om anställningsskydd

<http://www.lagen.nu>