

Entreprenörer i äldreomsorgen – några utvecklingstendenser

Marianne Svensson

Per Gunnar Edebalk

Följande artikel bygger på en undersökning av privata entreprenaders långsiktiga effekter inom kommunal förvaltning. Sex svenska kommuner har studerats under år 2000. Sammanfattningsvis konstateras att nyckelorden vid upphandling nu är förtroende, förhandling, stabilitet och konkurrens. Man söker en balans mellan kontroll (tillsyn) och samverkan. Flera faktorer bidrar till att inslagen av förtroende och tillit blir särskilt betydelsefulla i kommunal sektor. Samtidigt kan långvariga relationer leda till att verksamheten kan bli ineffektiv och stillastående.

Marianne Svensson är Projektledare vid Institutet för hälso- och sjukvårdsökonomi, Lund och Per Gunnar Edebalk professor vid Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund.

I mitten av 1990-talet presenterades i Sverige en rad studier där privata driftsentreprenader jämfördes med kommunala utförare i syfte att visa på skillnader i kostnader, kvalitet, arbetsmetoder etc. mellan driftsformerna (Svensson, m.fl. 1996, Svensson & Edebalk, 1996). Det gjordes också utvärderingar av entreprenadernas effekter för äldreomsorgens kostnader och kvalitet i sin helhet (se bl.a. Jonsson, 1996, Högberg, 1996). Den samlade bedömningen

av utvärderingarna var att entreprenader kunde leda till besparingar utan att kvaliteten försämrades. Studiernas resultat baserades dock på erfarenheter på mycket kort sikt. Studierna var dessutom statiska och studerade endast verksamheter vid en viss tidpunkt; inte hur entreprenaderna påverkat den utveckling som varit.

Denna artikel bygger bl a på en studie i vilken entreprenadernas långsiktiga effekter på den kommunala förvaltningsnivån och på kommunens egna utförare av äldreomsorg identifierades (Svensson & Edebalk, 2001). Studien genomfördes i sex kommuner i södra och mellersta Sverige under år 2000. Både större och mindre kommuner var representerade i urvalet. Urvalskriteriet var att kommunerna skulle ha lång erfarenhet av entreprenad drift i äldreomsorgen. Totalt genomfördes 24 intervjuer med myndighetspersoner respektive utförare i kommunal regi samt verkställande direktör eller regionchef i 6 vårdbolag som var verk samma i kommunerna.

Entreprenader, styrning och effekter

Anbudskonkurrens innebär konkurrens mellan företag om en marknad under en viss bestämd tidsperiod. Själva konkurrenssituationen uppstår vid upphandlingstillfället. Kommunen kontrakterar en extern producent som skall driva t ex hemtjänst. I en

upphandlingssituation sker ett utbyte av tjänster mellan en principal och en agent (Wistow m.fl., 1996, Donahue, 1992). Principalen, dvs. uppdragsgivaren, ger agenten i uppdrag att producera vissa tjänster. Det är kommunen som är uppdragsgivare och beslutar hur skattemedlen skall spenderas för att säkra utbudet och tillgängligheten av vård och omsorg för äldre. Agenten, dvs. uppdragstagaren, kan antingen vara en kommunal eller en privat utförare. Utföraren skall, oavsett sin driftsform, verkställa sitt uppdrag och producera för uppdragsgivaren räkning.

Vad som karaktäriserar själva utbytet mellan uppdragsgivaren och utföraren är dels det regelverk (lagar och kontrakt) som ligger till grund för uppdraget, dels att varje utbyte är förknippat med vad man brukar kalla asymmetrisk information. Uppdragsgivarens och utförarens intressen sammanfaller inte helt, beroende på att båda parter har olika egenintressen. Endera parten kan t.ex. undvika att ge den andre all information som har betydelse för utbytet, för att själv hamna i en bättre position. Svårigheten för uppdragsgivaren är att kunna uppskatta vad utföraren i praktiken kommer att utföra, eftersom det finns delar i verksamheten som är svåra att definiera och följa upp. Risken är att utföraren utesluter vissa insatser som är av denna karaktär. I äldreomsorgen skulle det kunna exemplifieras med att vårdtagaren får den hjälp som

Endera parten kan t ex undvika att ge den andre all information som har betydelse för utbytet, för att själv hamna i en bättre position

Genom jämförelser kan kommunen ifrågasätta sina egna arbetsmetoder, vilket i sin tur kan leda till förändringar

behovsbedömningen säger, men att utföraren inte gör insatsen med den noggrannhet som uppdragsgivaren i själva verket förväntar sig.

Det ökade inslaget av entreprenad i äldreomsorgen brukar beskrivas som en del i den marknadsanpassning som skett i äldreomsorgen under 1990-talet. I en perfekt marknadssituation förväntas produktion och pris styras av konsumenternas faktiska val mellan olika nyttigheter och producenter. Konsumenten jämför priset med värdet av tjänsten och genom sin konsumtion ger han/hon information till producenterna om hur resurserna skall fördelas. Denna fria marknad finns inte inom den offentliga äldreomsorgen. I offentlig verksamhet styrs verksamheten via politiska beslut, dvs. konsumenternas önskemål om hur verksamheten skall drivas, sker endast indirekt. Så är även fallet då delar av verksamheten läggs ut på entreprenad. Vad som sker är att produktionen privatiseras, men konsumtionen av äldreomsorg och finansieringen av denna kvarstår i kommunal regi.

Införandet av entreprenader startar en process som inte enbart kan ge effekter i de verksamheter som upphandlas, utan också bland kommunens övriga utförare. Genom jämförelser kan kommunen ifrågasätta sina egna arbetsmetoder, vilket i sin tur kan leda till förändringar. Samtidigt kan den kommunala förvaltningen förändras för att kunna verka under mer marknadsmässiga förhållanden. Dessa s.k. processeffekter kan skön-

jas på olika nivåer. Förekomsten av entreprenader kan påverka:

- äldreomsorgens organisation, såväl övergripande som inom vissa program (t.ex. upphandling och uppföljning);
- äldreomsorgens innehåll och utveckling (t.ex. kostnad, kvalitet och mångfald);
- den kommunala utföraren (t.ex. produktionsteknologi och personalpolicy).

Utvecklingstendenser

Motiven

Entreprenad driven verksamhet i svensk äldreomsorg tog fart under 1990-talets inledning. Genom en ny kommunallag och ändringar i socialtjänstlagen fick kommunerna möjligheter att förändra sin nämnd- och förvaltningsstruktur och att införa alternativa driftsformer. Det blev möjligt för kommunerna att anlita privata entreprenörer för driften av äldreomsorg. En drivkraft bakom expansionen var ideologisk (Engström, 1999). Det var en borgerlig majoritet inte bara i många kommuner utan också i regeringen som betonade vikten av konkurrens för att stärka den enskilde vårdtagarens valfrihet och för att effektivisera den offentliga sektorn. De politiska motiven att skapa valfrihet och mångfald kom dock snabbt att kompletteras med mål om sänkta kostnader där upphandling blev ett medel att förverkliga detta.

Omfattningen

Entreprenad driven verksamhet står för en allt större del av äldreomsorgen. Under perioden 1994 till 1999 har antalet vårdtagare i enskild regi ökat från fem till åtta procent (Socialstyrelsen, 2000). Entreprenadernas andel av kommunernas bruttokostnad för äldreomsorg skattades år 1993 till knappt

Entreprenadernas andel av kommunernas bruttokostnad för äldreomsorgen skattades år 1999 till drygt 7 procent

fyra procent (Socialstyrelsen, 1994). Motsvarande siffra för år 1999 var drygt sju procent (Engström, 1999). Idag är det 49 procent av landets kommuner som upphandlat äldreomsorg, främst storstäder, större städer och förorts kommuner. Även om den nationella statistiken pekar på en ökning har utvecklingen i enskilda kommuner gått i olika riktningar. I några fall har entreprenad driften ökat, medan den i andra fall har minskat eller till och med upphört.

Under 1990-talet har antalet verksamma bolag i äldreomsorgen ökat. Bolagen har blivit större, så till vida att de har fler entreprenader. Sammanlagt identifierades ca 120 olika företag år 1999. Nio av dessa bolag hade mer än fem entreprenader i landet och 60 procent av det totala antalet entreprenader detta år drevs av dessa bolag. Sett till entreprenadavtalens bruttoersättning stod de nio företagen för drygt 70 procent av den entreprenad driven verksamheten. Det finns fler orsaker till branschens utveckling. I ett inledningsskede rådde det ingen större konkurrens, vilket innebar att det var goda möjligheter till expansion. Med förhållandevis bra avkastning kunde bolagen medvetet lägga lägre priser för att etablera sig på marknaden och konkurrera ut andra bolag. Med åren har vinstmarginalerna i varje upphandling minskat och för att man skall uppnå krav på avkastning krävs en viss volym i bolaget, vilket inneburit att bolagen blivit allt större. Med en ökad priskonkurrens blev de små bolagen som etablerade sig i början

av 1990-talet utkonkurrerade eller uppköpta av större koncerner. En del av dem lever kvar som mindre bolag inom dessa koncerner. Kommunerna själva har till viss del bidragit till marknadens koncentration. För att få in fler konkurrenskraftiga anbud har de verksamheter som lagts ut på anbud med tiden blivit allt större.

Upphandlingsprocessen

Anbudsunderlagen har blivit allt mer omfattande i takt med att äldreomsorgens ansvars-områden och regelverken kring upphandlingar har förändrats. Samtidigt har kommunens grundläggande värderingar verbaliserats allt mer. I underlagen skall kommunen precisera *vad* det är som skall göras. Entreprenörens uppgift är att i anbudet beskriva *hur* dessa uppgifter skall utföras (OECD, 1997). Denna gränsdragning är dock svår. Vissa kommuner försöker precisera verksamhetens innehåll och meddelar hur de önskar att verksamheten skall drivas. Kritik mot den ökade preciseringen är att kommunen hämmar entreprenörernas nytänkande och att kommunens möjligheter att skapa mångfald minskas. Samtidigt blir kraven som ställs på utföraren tydligare. Vidare underlättas jämförelsen av anbudena och uppföljningen av avtalen.

Bedömningskriterier

Vid de första upphandlingarna i början av 1990-talet fanns inte några uttalade bedömningskriterier vid valet av entreprenör. Det var en fråga om att uppnå en *marknadssituation* där olika aktörer verkade. Mycket snabbt blev *priset* ett utslagsgivande kriterium. Förutom att en pressad ekonomisk situation kan förklara prisets överordande betydelse, fanns det också kommuner som

Idag har kvalitet fått en ökad betydelse vid bedömningarna

uppfattade lagen om offentlig upphandling så att det var det lägsta priset som skulle gälla. Idag har *kvalitet* fått en ökad betydelse vid bedömningarna och dessa har blivit mer kvalificerade än tidigare. Detta sammanhänger delvis med att kommunerna blev mer medvetna om negativa effekter av låga ersättningar till entreprenörerna, samtidigt som kommunernas ekonomiska situation förbättrades.

Bolagens *referenser* har blivit allt viktigare vid bedömningen. Genom kontakter med andra kommuner försöker kommunen bedöma tillförlitligheten i företaget. Det *förtroende* som etableras har betydelse för utfallet och ses som en viktig förutsättning för att driften skall fungera. Det är emellertid problematiskt att vid bedömningen av en entreprenörs anbud lägga alltför stor vikt vid företagets förtroende. Skulle kommunen enbart arbeta med de företag som har ett etablerat förtroende försvinner idén med konkurrensutsättning. Man får svårt att få in nya bolag. Denna utveckling har man redan märkt av i kommunerna.

Utvecklingen har gått mot allt längre avtals-perioder. Idag är avtalstiden vanligtvis tre år med möjlighet till två års förlängning. Med korta avtalstider är incitamenten svaga hos entreprenörer att investera t.ex. i personalutveckling eller arbetsmiljö. Eftersom man inte kan garantera personalen en fortsatt anställning inom bolaget när avtalstiden är slut, är det nästa entreprenör som bär frukten av de satsningar som den tidigare entreprenören gjort.

Effekter på äldreomsorgens organisation
I kommunens beställning till entreprenören definieras vad entreprenören skall utföra. Utgångspunkten i beställningen är vårdtagarnas behov. Denna behovsbedömning kan endast utövas av kommunen och kan aldrig överlåtas till en entreprenör. I detta perspektiv har införandet av privata entreprenader ökat betydelsen av att organisatorisk särskilja själva behovsbedömningen från produktionen.

Entreprenaderna har påverkat äldreomsorgens organisation, men i mycket varierad omfattning. Det finns exempel på kommuner där mer övergripande organisationsförändringar har gjorts till följd av införandet av entreprenaddrift. En beställare- och utförareorganisation har här blivit den gängse organisationsformen. I kommuner där motivet bakom entreprenaddrift i första hand har varit att skapa mångfald på utbudssidan snarare än priskonkurrens tycks någon större påverkan på kommunens äldreomsorgsorganisation inte ha skett.

Det skall också noteras att vid sidan om entreprenaddriven äldreomsorg har kommunerna utvecklat andra strategier för att effektivisera verksamheten. En omfattande förändring som skett under 1990-talet i den kommunala organisationen är att handläggningen av bistånd separerats från produktionen¹. Denna förändring har inte enbart skett mot bakgrund av införandet av anbudskonkurrens utan också i syfte att öka träffsäkerheten i biståndsbedömningarna, dvs. att ett visst behov berättigare till viss hjälpinsats. Detta har inneburit att bistånds-

handläggarens roll mer generellt har tydliggjorts under senare år. I vilken utsträckning som professionaliseringen av biståndsfunktionen kommer att leda till mer systematiska bedömningar av den enskildes behov återstår dock att se.

Kvalitetsmedvetande och uppföljning

En central slutsats från utredningar som genomfördes i mitten av 1990-talet om entreprenaddriftens effekter var att kvalitetsmedvetandet i kommunen hade ökat. Denna slutsats gäller fortfarande. Upphandlingarna har tvingat kommunerna att tänka på kvalitet, och kvalitetsarbetet hade inte fått sådant genomslag om man inte haft entreprenörens verksamhet att jämföra sig med.

För att kunna jämföra sig med entreprenören ökade kommunernas intresse för uppföljning av äldreomsorgen under 1990-talet. Även om det har blivit en ökad fokusering på uppföljning, har kommunerna generellt haft stor tilltro till behovsbedömarnas löpande kontakter med entreprenörerna. I storstäderna påtalas dock att bristen i dagens uppföljning är att kommunerna inte följer upp om avtalen efterlevs. I dessa kommuner upplever man också att uppföljningarna har blivit allt viktigare, inte minst mot bakgrund av den massmediabevakning som entreprenörerna haft under 1990-talet.

Påverkan på kommunala utförare

I de utvärderingar som gjordes i början av 1990-talet noterades att entreprenörens ar-

I storstäderna påtalas dock att bristen i dagens uppföljning är att kommunerna inte följer upp om avtalen efterlevs

¹ År 1999 hade drygt hälften av landets äldreomsorgsförvaltningar separerat handläggningsfunktionen från produktionen (Engström, 1999).

betssätt skilde på några punkter från kommunens: att vårdpersonalen gavs ett utökad ansvar vad gäller sysslor utöver vårdarbetet, att de hade fler deltidstjänster, andra bemanningsplaner och rapporteringsrutiner mellan personal. Med åren har de kommunala utförarna blivit allt mer lika de privata. Idag är det inte några påtagliga skillnader mellan en privat och en kommunal utförare om man ser till sättet att arbeta. Den största skillnaden är att de verkar under olika organisatoriska förutsättningar. Skillnaderna handlar om styrning och ledarskap. De mest påtagliga förändringar som har skett i kommunens egen verksamhet som en följd av entreprenaddriften, rör planeringen av verksamheten. En annan viktig effekt är att det inom kommunen blivit mer legitimt att tala om ledarskap i äldreomsorgen.

Kostnadsutvecklingen

De kommunala utförarna uppfattas som kostnadseffektiva idag om man jämför med hur verksamheterna drevs före 1990. Att kostnadseffektiviteten i en verksamhet ökar, kan innebära att produktionskostnaden minskar eller att man bättre utnyttjar befintliga resurser. Det senare skulle innebära att även om kostnaden ökat under ett antal år, har effektivisering inneburit att ökningen inte blev så stor som annars var förväntat. Det är också en allmän uppfattning i kommunerna att införandet av entreprenader bidragit till att bryta den tidigare trenden med stigande produktionskostnader.

Man kan inte utifrån kommunernas egen statistik över totala produktionskostnader och antal vårdtagare utläsa om anbuds konkurrensen har haft en kostnadsdämpande effekt. I några kommuner saknas möjlighet att jämföra uppgifterna över tiden eftersom

man under 1990-talet genomfört omfattande omorganiseringar. Låt oss emellertid ge en schematisk bild av utvecklingen.

Inledningsvis innebar upphandlingen att platskostnaderna pressades. I de anbud som lades från privata bolag var platskostnaden ofta lägre än de kommunala utförarnas. I en del kommuner såg man dessa anbud som ett riktpreis för den egna verksamheten och fann motiv för sparbetings storlek. I andra fall ledde anbudet till att man ifrågasatte om den egna verksamheten drevs rationellt. Den största effekten på kostnadsutvecklingen, skedde sannolikt under de första åren med konkurrensutsättning. Detta var en effekt av dels pressade priser från utförarnas sida (både privata och kommunala) för att vinna marknadsandelar, dels de budgetunderskott som många kommuner drabbats av. Ett antal år med prispress innebar i vissa fall att man från kommunens sida upplevde en frustration över att de kommunala utförarna inte vann några anbud. Effekten blev att kommunala utförare dumpade sina anbud för att kunna ta hem objekt. Från politiskt håll blev det svårt att inte ta deras bud, även om priset egentligen var för lågt.

De kostnadsfördelar som kommunen kunde vinna i de upphandlingar som genomfördes under 1990-talets inledning kom med tiden att minska. Idag tycks det inte finnas några direkta kostnadsfördelar att hämta. Prisnivån i de mest konkurrenskraftiga anbudet har närmast sig varandra. Det är inga större prisskillnader mellan de privata och kommunala utförarna. I vissa fall är till och med prisnivån per vårdtagare för låg och kostnadsnivån borde höjas för att kunna tillgodose önskad kvalitet. Mer likvärdiga anbud (sett till priset) innebär att

kostnadsfördelen i varje enskild upphandling är mindre idag jämfört med 1990-talets inledning.

Kvalitet och förnyelse

I de jämförelser som gjorts mellan privata och kommunala utförare inom en och samma kommun vid en viss tidpunkt, tycks de privata utförarna inte ha lägre kvalitet än kommunens egen verksamhet, snarare tvärt om (Svensson, m.fl., 1996, Länsstyrelsen i Skåne län, 1998). En aktuell studie om organisationens betydelse för hemtjänstens kvalitet tyder på att privatisering (i betydelsen entreprenardrift) inte gett någon långsiktig effekt på kvaliteten (Olsson & Ingvard, 2000). en annan bedömning är att kvaliteten har kunnat bibehållas under 1990-talet till följd av entreprenader, även om besparingar har gjorts under perioden (Svenska Kommunförbundet, 1999). I Svensson m.fl. (1996) studie noterades att kvalitetsmässiga skillnader mellan utförare i hemtjänsten snarare berodde på regionala skillnader än skillnader i driftsform.

Samtidigt visar en studie (Svensson & Edebalk, 1996) att det föreligger en risk att den prispress som upphandlingen genererat har skett på bekostnad av kvaliteten. En del av upphandlingarna har misslyckats och betecknas som skandaler i 1990-talet äldreomsorg. Dessa skandaler är dock inte enbart en konsekvens av prisnivån. De kan också ha berott på att anbudsunderlagen varit otydliga, att entreprenörens övertagande av en verksamhet har skett alltför snabbt eller att både entreprenören och kommunen haft en övertro på arbetsledarens och personalens kompetens.

Bevakningen från massmedia har lett till förändringar, inte enbart vid de enheter som

Massmedia har otvivelaktigt haft en viktig roll när det gäller att lyfta fram missnöje från anhöriga, personal och vårdtagare

granskats, utan också i andra kommuner. Massmedia har otvivelaktigt haft en viktig roll när det gäller att lyfta fram missnöje från anhöriga, personal och vårdtagare. Det har fått både kommuner och entreprenörer att inse vikten av att etablera ett förtroende och ha en öppen dialog gentemot alla parter, inte bara mellan ledning, personal och vårdtagare och dessas anhöriga, utan också mellan uppdragsgivare och uppdragstagare.

Entreprenardriften har varit vitaliserande för den kommunala äldreomsorgen. Kommunerna har tvingats till att beskriva äldreomsorgens innehåll och vilka värden som skall tillgodoses. Däremot är det tveksamt om entreprenörerna bidragit till en mer genomgripande förnyelse av äldreomsorgen. Orsakerna är flera. Ett ökat inslag av detaljerad kontraktsstyrning är en faktor. Kontraktsstyrning innebär att entreprenören skall göra det som rymms inom avtalets ramar. Äldreomsorgen styrs av kommunens värdideologi och den måste vara utgångspunkten i all verksamhet oavsett driftsform. I det perspektivet kan inte kommunen tillåta en utbredd profilering bland utförarna. De korta avtalsperioderna har också begränsat utvecklingsmöjligheten.

Entreprenaderna har inte heller gett den enskilde vårdtagaren ökad valfrihet. Inom äldreomsorgen ges inte möjlighet till val för den enskilde eftersom vårdtagaren är hänvisad till den särskilda boendeenhet som har en plats ledig. Mångfalden i betydelsen att utförarna är olika, har också väsentligen

uteblivit. För vårdpersonalen däremot har entreprenaddriften skapat flera tänkbara arbetsgivare och därmed en mångfald. Personalen har, åtminstone i storstadsregionerna, getts ett positivt förhandlingsläge, vilket inte var fallet på 1980-talet.

Strukturuomvandlingen fortsätter

Vid sidan om entreprenaddrift upphandlar kommunerna enstaka platser av privata vårdbolag genom så kallade ramavtal. I korthet innebär ett ramavtal att kommunen upphandlar ett pris på en enhet som kommer att gälla i händelse av vård. Skillnaden gentemot en anbudsupphandling är att bolaget inte garanteras några vårdtagare. Ramavtal innebär en större risk för bolaget jämfört med entreprenadavtal. Samtidigt kan deras marknad utökas eftersom bolaget för en och samma enhet kan teckna ramavtal med flera kommuner.

Utvecklingen mot fler ramavtal beror bl.a. att entreprenadavtalen ofta inte ger entreprenörerna möjlighet att utveckla verksamheten i ett långsiktigt perspektiv. Genom långsiktighet kan man skapa kontinuitet, inte minst gentemot vårdtagaren. Bolagen kan exempelvis inrikta sig på vissa vårdformer där man bedömer att kommunernas utbud är begränsat. Ett annat motiv som talar för utvecklingen mot ramavtal är att valfriheten sannolikt kommer att få större utrymme i äldreomsorgen. Ramavtal med fler alternativa utförare skulle ge den möjligheten.

Den kritik som riktas mot ramavtalen är bl.a. att uppföljningarna (kontrollen) av vården försvåras. En del ser svårigheter med att kontrollera volymen eftersom det blir svårare att som behovsbedömare vara restriktiv i sin bedömning. Priset per vårdplats kan förväntas vara högre vid ramavtal än

vid entreprenadavtal, eftersom entreprenören måste kompenseras för den osäkerhet som ramavtalet innebär. En kritik mot ramavtal är därför att kostnaden för äldreomsorgen kommer att öka. I äldreomsorgens nuvarande avgiftssystem saknas en koppling mellan vårdtagarnas avgifter och den ersättning som utföraren får. Detta innebär att den enskilde inte har några ekonomiska incitament att välja ett billigare alternativ framför ett annat, vilket kan få en kostnadsdrivande effekt.

Avslutande reflektioner

Sammanfattningsvis kan konstateras att nyckelorden vid upphandling av entreprenaddrift i äldreomsorgen är *förtroende, förhandling, stabilitet* och *konkurrens*. Idag är upphandlingarna mognare; det handlar om att skapa ett förtroendefullt samarbete – ett partnerskap. Man söker en balans mellan kontroll (tillsyn) och samverkan. I vilken utsträckning kan kommunen utöva tillsyn utan att äventyra förtroendet och samverkan? På motsvarande sätt söker man en balans mellan å ena sidan att etablera en konkurrenssituation mellan utförarna och å andra sidan att för utförarna skapa en stabilitet som kan uppmuntra till utveckling. Det kan gälla t.ex. avtalsperiodernas längd och omförhandling av avtal.

Att relationerna mellan uppdragsgivare och entreprenör allt mer handlar om partnerskap än konkurrens ser man också i andra länder (Bartlett, m.fl., 1998, Hardy & Wistow, 1999, Greve, 2000). Taylor-Gooby (1999) menar, att inslagen av förtroende och tillit är särskilt betydelsefulla i den sociala sektorn. Motiven till detta är flera, bl.a. verksamhetens komplexitet, dvs. det är svårt att förutse hur behoven förändras och därmed

Framtidens vårdtagare kommer sannolikt att värdesätta en ökad valfrihet i äldreomsorgen

kommunens och bolagets risktagande vid upphandlingen. Förtroendet är också viktigt i en verksamhet som utgörs av professionella ställningstaganden som direkt berör vårdtagaren. Det får också betydelse i en verksamhet där kontinuiteten gentemot vårdtagaren värdesätts högt (Hardy & Wistow, 1998). En kontraktrelation som bygger på stort inslag av förtroende kan också ge kommunen minskade transaktionskostnader till följd av färre inslag av uppföljning och kontroll (Bartlett, m.fl., 1998). Från utförarens perspektiv kan ett etablerat förtroende ses som en konkurrensfördel gentemot andra bolag som lägger anbud i regionen. Långvariga relationer kan visserligen reducera transaktionskostnaden, men kan samtidigt leda till att verksamheten blir ineffektiv och stillastående.

Förtroendet gäller också politikernas förhållningsätt gentemot entreprenaddriften. Det politiska förhållningssättet inom en och samma kommun kan skifta då majoritetsförhållanden ändras, vilket i sin tur innebär att förutsättningarna för entreprenaddriften förändras. En studie betonar att om man skall se entreprenörerna som utvecklingsbolag, är det av stor vikt att de mindre entreprenörerna får möjlighet att arbeta under stabila förutsättningar (Cantzler, 2000).

Vad kan vi förvänta oss framöver? Framtidens vårdtagare kommer sannolikt att värdesätta en ökad valfrihet i äldreomsorgen. Detta innebär att ramavtal med privata bolag kommer att få allt större utrymme. Entreprenadavtal kommer sannolikt att fin-

nas kvar men inte i så stor omfattning. Kundvalsmodellen har hittills varit ett mycket begränsat inslag i svensk äldreomsorg, men har under senare tid fått ökad aktualitet. Hur utvecklingen av entreprenaddrift kommer att bli, kommer naturligtvis att vara beroende på vilka förändringar som kommer att ske inom äldreomsorgen i övrigt. Ett viktigt konkurrensmedel framöver kommer sannolikt att vara arbetsmiljön, eftersom rekryteringsbehovet av vårdpersonal förväntas bli ett allt större problem. De privata bolagen skulle också få andra förutsättningar om en obligatorisk äldrevårdsförsäkring skulle införas. Även om det ideologiska motståndet mot entreprenaddrift har minskat efterhand, är entreprenaddriften vara eller icke vara fortfarande en politisk fråga. Man kan därför förvänta sig att användandet av entreprenader även fortsättningsvis kommer att variera stort mellan olika kommuner.

REFERENSER

- Bartlett, W, Roberts, J.A & Le Grand, J. -A revolution in social policy : quasi-markets in the 1990s. London : The policy press, 1998.
- Cantzler, I-M. - I privat regi : att bedriva vård och omsorg i nya former. Stockholm : NUTEK, 2000. (Närings- och teknikutvecklingsverket R2000:6)
- Donahue, J.D. - Den svåra konsten att privatisera. Stockholm : SNS förlag, 1992.
- Engström, B. -Konkurrensutsättningen och entreprenader inom äldreomsorgen. Stockholm : Socialstyrelsen, 1999. (Äldreuppdraget 99:6)
- Greve, C. -Public-Private Partnerships as alternatives to contracting-out? The Scandinavian experience. Köpenhamn : Köpenhamns universitet, 2000 (Paper presented at the 61 Annual Conference the American Society for Public Administration, San Diego, California, USA, 1-4 april, 2000)

- Hardy, B & Wistow, G. – Securing quality through contracts? The development of quasi-markets for social care in Britain. *Australian Journal of Public Administration*, 1998; 57(2):25-35.
- Hardy, B. & Wistow, G. – Changes in the private sector. I: Hudson, B. (ed) – *The changing role of social care*. London : Jessica Kingsley Publishers, 1999.
- Högberg, O. – Kostnadseffekter av konkurrensutsättning – en studie av Stockholms stads äldreomsorg. Stockholm : IKE, Stockholms universitet, 1996. (IKE 1996:59)
- Jonsson, E. – Utvärdering av Stockholms stads konkurrensprogram : en sammanfattande presentation av resultaten. Stockholm : IKE, Stockholms universitet, 1996.
- Länsstyrelsen i Skåne län. – Särskilda boendeformer i Ängelholms kommun : verksamhetstillsyn om kvalitet och säkerhet. Malmö, Länsstyrelsen i Skåne län, 1998. (Rapport 98:32)
- OECD. – Best practice guidelines for contracting out government services. Paris : PUMA, 1997
- Olsson, E. & Ingvar, B. – Köp sälj och platta till! : Organisationsförändringar, arbetsmiljö och omsorgskvalitet i hemtjänsten under 1990-talet. Lund : Socialhögskolan, 2000. (Meddelande från Socialhögskolan, 2000:7)
- Socialstyrelsen. – Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen : en kartläggning. Stockholm : Socialstyrelsen, 1994. (SoS-rapport 1994:24)
- Socialstyrelsen. – Äldreuppsdraget : slutrapport. Stockholm : Socialstyrelsen, 2000. (Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 2000:4)
- Svenska Kommunförbundet. – Konkurrens för fortsatt välfärd? : om förekomst, omfattning, effekter och erfarenheter av konkurrensutsättning och alternativa driftsformer. Stockholm : Kommentus förlag, 1999.
- Svensson, M. & Edebalk, P.G. – Privata och kommunala utförare av äldreomsorg : en ekonomisk utvärdering. Lund : Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (IHE), 1996. (IHE-arbetsrapport 1996:10).
- Svensson, M. & Edebalk, P.G. –90-talets anbudskonkurrens i äldreomsorgen – några utvecklingstendenser. Lund : Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (IHE), 2001. (IHE-arbetsrapport 2001:1)
- Svensson, M, Edebalk, P.G & Rosén, P. Äldreomsorg i kommunal och privat regi – verksamhet kostnad och kvalitet. Lund : Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (IHE), 1996. (IHE-arbetsrapport 1996:2)
- Taylor-Grooby, P. -Markets and motives : Trust and egoism in welfare markets. *Journal of Social Policy*, 1999;28(1):97-114.
- Wistow, G., Knapp, M., Hardy, B., Forder, J., Kendall, J. & Manning, R. – *Social Care Markets : progress and prospects*. Buckingham : Open University Press, 1996.