

## Våffer gör di på detta viset?

### Villkoren för småföretag inom omsorgen ur ett institutionellt perspektiv

AV MALIN TILLMAR

Municipalities appear to support businesswomen with one hand and hinder them with the other, by the obstacles perceived by small business enterprises in the community care services sector. This article asks: Why are they acting like that? The aim is to highlight and create understanding of small-scale businesses' conditions in the community care services sector. The businesses', politicians', employees' and union representatives' experiences of the conditions in the case municipality of Norrköping is highlighted and the formal and informal institutions' significance for the situation is analysed. The article discusses how the businesses' different logics clash with one another, how municipal governance's paradoxes complicate the relationships as well as how equality and the gender system affect the conditions. Finally practical implications are also presented concerning the municipalities' contracting small-scale business enterprises.

### Inledning

Många kommuner avsätter resurser för att på olika sätt stödja såväl småföretagande som kvinnors företagande. Totalt avsätter Sveriges kommuner årligen omkring två miljarder kronor till Näringslivsutveckling<sup>1</sup>. Hur stor del av detta som kommer småföretag och kvinnliga företagare tillgodo är oklart

på grund av metodproblem i datainsamlingen<sup>2</sup>. Näringslivskontoret i fallkommunen Norrköpings satsar aktivt på kvinnors företagande genom allt från opinionsbildning och kartläggningar till företagshus för kvinnor och lokala resurscentra. Kommunen bidrar också såväl med finansiella resurser som med kompetens till andra lokala

och regionala verksamheter och projekt, som stöttar kvinnors företagande<sup>3</sup>. Årligen avsätts mellan en halv och en miljon kronor till insatser för kvinnors företagande<sup>4</sup>. I det politiskt antagna näringslivsprogrammet framgår att kommunen ska främja entreprenörskap ur såväl genus- som hälsoperspektiv. Av de resurser som satsas på kvinnors företagande går också en icke obetydlig del specifikt till företagande inom hälsa, vård och omsorg.

Men samtidigt som bland annat Näringslivskontoret arbetar med detta stöd, visar studier att andra delar i kommunen sätter upp hinder för dem som vill starta eget inom vård- och omsorgssektorn (Tillmar, 2004a). Hela 86 procent av de anställda i denna sektor är kvinnor (SCB, 2004) och de som startar eget gör det oftast inom sitt tidigare yrke. I synnerhet gäller det inom vård- och omsorgssektorn där hela 80 procent av dem som startar eget kommer från en anställning i sektorn (Lindmark, 2005).<sup>5</sup>

Det förefaller alltså som om kommunerna stöttar kvinnors företagande med ena handen och hindrar dem med den andra. Detta kan uppfattas som en paradox, och som ineffektivt resursutnyttjande. I denna artikel frågar jag mig, liksom Astrid Lindgrens rumpnissar: Våffer gör di på detta viset?

Nu handlar människor (som bekant) inte alltid i enlighet med någon enkel rationalitet. Vårt beteende påverkas, medvetet eller omedvetet, av spelregler i samhället och inom våra organisationer (North, 1990; DiMaggio och Powell, 1991; Brorström och Siverbo, 2001). Dessa spelregler, eller institutio-

ner, kan vara såväl formella (lagar och regler) som informella (normer, accepterade handlingsmönster, konventioner) (North, 1990). Mot slutet av artikeln ska vi titta närmare på några institutioner som kan bidra till vår förståelse för ovannämnda paradox och det fall som kommer att beskrivas.

Artikeln tar en empirisk utgångspunkt i vård- och omsorgssektorn i Norrköpings kommun för att diskutera villkoren för småskalig extern verksamhet på uppdrag av en kommun. Vilka hinder och möjligheter upplever företagarna? Hur ser de kommunala aktörerna på relationen till alternativa utförare? Har de önskan och möjligheter att kontraktera dem? Varför uppkommer de upplevda hindren? Hur kan en kommun som vill öka det lokala småföretagandet inom omsorgssektorn gå tillväga?

Syftet med denna artikel är främst att belysa, men också att skapa förståelse för småskaliga utförares villkor inom omsorgssektorn. Det gör jag dels genom att beskriva utförares och kommunala aktörers upplevelser i fallkommunen Norrköping och dels genom att belysa olika institutioners betydelse för situationen. Med denna artikel vill jag också bidra med praktiska implikationer rörande kommuners kontraktering av småskaliga utförare.

Nedan redogörs först för tillvägagångssättet i studien. Därefter ges den empiriska informationen stort utrymme. Först presenteras utförarnas synsätt på sina villkor. Efterföljande avsnitt behandlar hur kommunala aktörer ser på kontrakteringen av småskaliga utförare och de därmed förknippade vill-

koren. Huruvida utförare och kommunala aktörer har likartade eller olikartade bilder av situationen diskuteras därefter. Mot slutet av artikeln, innan slutsatserna lyfts fram, fokuseras på formella och informella institutioner i samhället i avsikt att ge en förståelse för hur hindren kan uppkomma.

## Genomförande

Denna artikel bygger på en explorativ fallstudie som genomfördes i Norrköpings kommun under vintern och våren 2002/2003. Kommunen hade då en beställar-utförarorganisation som var decentraliserad till olika kommundelar och kommundelsnämner (KDN).<sup>6</sup> Studien initierades av Norrköpings Nyföretagarcentrum och delfinansierades även av Norrköpings kommun, NUTEK, Landstinget i Östergötland och Arbetslivsinstitutet.

Studiens fokus ligger på olika aktörers upplevelser och föreställningar kring företagande inom omsorgen. Hur aktörerna uppfattar olika situationer, lagar och regler ses som relevant oavsett om deras uppfattningar är korrekta eller inte i andras ögon. Denna inriktning innebär att intervjuer har varit den dominerande metoden för informationsinsamlingen. Totalt bygger studien på 23 semistrukturerade intervjuer om i genomsnitt cirka 1,5 timmar. De aktörsgupper som studien inriktar sig på är förutom företagare såväl kommunala tjänstemän på olika nivåer som politiker och fackliga företrädare. Intervjuerna karaktäriserades av att respondenterna relativt fritt fick berätta om

sina arbeten, rutiner, erfarenheter av alternativa utförare respektive kommunala beställare och om sina upplevelser av alternativa utförare villkor. I de fall där intervjupersonerna tog upp specifika exempel stannade vi ofta upp vid dem en stund. Vid valet av intervjupersoner var medlemmarna i studiens referensgrupp behjälpliga med att identifiera såväl utförare som politiker, tjänstemän och fackliga företrädare som hade erfarenheter av att arbeta med de här frågorna.

Nio intervjuer med alternativa utförare inspirerade till studiens resultat. Åtta av utförarna bedriver sin verksamhet i företagsform, den nionde drivs som ideell förening. Vård- och omsorgssektorn är kvinnodominerad och därmed är det mestadels kvinnliga företagare som har intervjuats (åtta av nio). Utförarna valdes bland de personer som hade vänt sig till Nyföretagarcentrum för att få rådgivning. Fyra utförare kommer att framträda i texten, Sjukhemmet, HVB-hemmet, Den sociala arbetsplatsen samt Omsorgsföretaget<sup>7</sup>. Utförarna i fokus spänner således över både äldreomsorg och andra verksamheter såsom individ- och familjeomsorg. Organiseringen av dessa verksamheter skiljer sig åt bland annat genom att kommunen inom äldreomsorg tillämpar driftsentreprenader, medan ramavtal och köp av enskilda vårdplatser är vanligare inom individ- och familjeomsorg samt handikappomsorg.<sup>8</sup> Inom individ- och familjeomsorg finns också en längre tradition att anlita icke-kommunala utförare, bland annat genom så kallade familjehem för omhändertagna barn.

*Sjukhemmet* är ett äldreboende med 35 platser. Det har drivits i tio år av fyra entusiastiska sjuksköterskor, som ville ge de boende en mer hemlik miljö. De startade företaget när boendet där de var avdelningsföreståndare skulle läggas ner. *HVB-hemmet* är ett Hem för Vård- och Boende för barn i åldrarna 10-18 år utan egna beteendeproblem, som på grund av svårigheter i hemmiljön har omhändertagits enligt Lagen om vård av unga (LVU). När studien genomförs är hemmet i sin tidiga startfas och initiativtagare är en pensionerad pedagog och konsult med mångårig erfarenhet av praktiskt och teoretiskt arbete med dylika frågor. *Den sociala arbetsplatsen* är till skillnad från de övriga inte ett företag utan en ideell förening, driven av en entusiastisk person som vände sig till Nyföretagarcentrum för rådgivning.<sup>9</sup> Verksamheten syftar till att ge yngre personer med funktionshinder arbete och meningsfull sysselsättning. I det här fallet produceras visitkort och andra trycksaker vid datorer, som anpassas efter vars och ens handikapp.

Sex intervjuer genomfördes med kommunala tjänstemän i Norrköping. Två beställare som arbetade på olika kommundelskontor intervjuades, liksom chefen för Vård- och omsorgskontoret samt chefen för kommunens Upphandlingsenhet. Vidare vidtalades vid samma tillfälle två tjänstemän på Näringslivskontoret. Tre Norrköpingspolitiker har intervjuats. Två av dem är socialdemokratiska politiker i Norrköpings kommun. Den ena ansvarar för vård- och omsorgsfrågor och den andra numera för personalfrågor och ti-

digare för den kommunala produktionen. En tredje Norrköpingspolitiker är borgligt oppositionsråd.

Utöver aktörerna i Norrköping hämtades också inspiration till studien från de båda grannkommunerna Söderköping och Linköping. Den förstnämnda är en liten borgerligt styrd kommun, och den senare var under 1990-talet föregångskommun när det gällde att kontraktera alternativa utförare. En politiker och en tjänsteman från respektive kommun intervjuades.

Vidare har information inhämtats via såväl internmaterial från Norrköpings kommun som från tidningar och tidskrifter. Norrköpings kommuns "Upphandlingspolicy" och "Konkurrenspolicy" samt anbudsunderlag, anbud och kommunrevisionens rapport "Tillämpning av upphandlingspolicy i nämnder och enheter" är exempel på material som studerades. Debattinlägg i lokal dagspress och artiklar om alternativa utförare i fackliga tidskrifter är andra exempel.

Materialet analyserades och bearbetades i flera steg. En mer fullständig redogörelse för hela det empiriska materialet återfinns i NUTEK-rapporten "Är det möjligt?" (Tillmar, 2004). Under arbetets gång har jag haft möjlighet att presentera resultaten för projektets referensgrupp, bestående av representanter för de finansierande organisationerna liksom för Vårdförbundet och Svenska Kommunalarbetsförbundet. Resultaten presenterades också under studiens gång vid seminarier för intressenter i Norrköpings kommun samt för kommunala chefer i Östgötaregionen. Diskussionerna i dessa fora har succes-

sivt bidragit såväl till att stärka som att nyansera slutsatserna. I detta sammanhang förtjänar det att nämnas att den studerade kommunen sedan studien presenterades första gången i april 2003 aktivt har arbetat med de frågor som tas upp här.

I rapporten "Är det möjligt?" presenteras de alternativa utförarnas bilder av situationen genom i huvudsak tre fallbeskrivningar, följt av tre avsnitt som speglar tjänstemännens, politikernas respektive de fackliga företrädarnas bilder. I syfte att göra detta omfattande material mer tillgängligt har jag i den här artikeln valt att överge fallbeskrivningarna och tematisera hela den empiriska framställningen med fokus på frågeställningarna i artikeln. Den tematiska framställningen är uppdelad på två kategorier – utförare och "kommunala aktörer" (här inkluderas bilder från politiker, tjänstemän och fackliga företrädare). Nedan återger jag således först utförarnas synsätt i tematiserad form, och därefter de kommunala aktörernas synsätt. Med hjälp av citat lyfter jag fram de aktuella aktörernas egna röster och ger dem därmed förhållandevis stort utrymme. Avsikten är att på ett begränsat utrymme ge en så rik bild av situationen som möjligt, samt att i möjligaste mån tydliggöra för läsaren vad aktörerna själva uttrycker och vad som sedan är mina tolkningar. Kontraktering av alternativa utförare medför en komplex problematik. Min avsikt här är att belysa villkoren, inte att ta politisk ställning.

Norrköping är naturligtvis endast en kommun bland många, men jag har i denna studie valt att gå på djupet i en

kommun snarare än på bredden med många kommuner. Flertalet av de institutioner i samhället som påverkar villkoren för företagande är dock generella, vilket talar för att många av studiens resultat sannolikt är relevanta för åtskilliga kommuner. Det finns inget som pekar på att just Norrköping skulle vara vare sig bättre eller sämre i dessa avseenden. Det slutliga avgörandet om de olika slutsatsernas tillämplighet i specifika kommuner lämnar jag dock till läsaren och dennes lokalkännedom.

## Utförarnas synsätt

Nedan diskuteras de huvudsakliga hinder som lyfts fram av utförarna – de korta avtalstiderna, den bristande samordningen av offentliga instanser samt inte minst negativa attityder från kommun och omgivande samhälle. För att tackla detta motstånd krävdes ett starkt engagemang och goda personliga kontakter.

### *Korta avtalstider*

På Den sociala arbetsplatsen upplevs kortsiktigheten tydligast. De får bidrag halvårsvis, vilket gör det omöjligt att planera verksamheten långsiktigt.

Sedan har vi då sökt bidrag från kommunen och vi har fått halvårsvis. För att kunna öka möjligheten för den här målgruppen, som är handikappade har jag haft en massa olika idéer, men alltså inte kunnat genomföra dem, av olika orsaker. Vi har inte tillräckligt med pengar att satsa i någonting. Vi har till exempel sökt fonder till investeringar av maskiner. Flytten från våra gamla

lokaler tog oss säkert ett par år att få igenom, för vi kan inte själva stå för ett kontrakt när vi inte har pengar för mer än tre år [i taget]. Då har vi fått gå genom lokalförsörjningskontoret och bett dem att hjälpa till men de skriver inte kontrakt med vilken fastighetsägare som helst. Så den trögheten finns hela tiden.

Den sociala arbetsplatsen har inte något fast avtal med kommunen utan kämpar på för att sälja enskilda platser. HVB-hemmet är i sin startfas och har ännu inte upplevt problemet. För Sjukhemmet, som startade för 10 år sedan, var villkoren annorlunda. De fick ett avtal med driftsentreprenad på fem år, som sedan i samband med utbyggnaden förlängdes utan att någon offentlig upphandling behövde göras. Medan denna studie skrivs går dock deras avtal ut och de förlorar den nya upphandlingen till ett större internationellt företag.

### *Bristande samordning*

Sjukhemmets ägare, som under drygt tio år har lämnat anbud på flera enheter i kommunen, anser att de olika kommundelarna hanterar anbuden var och en på sitt sätt. I en kommundelen gick det till exempel betydligt långsammare, var svårare att få besked och fanns mindre möjligheter att påverka.

För Den sociala arbetsplatsen är det ett problem att deras målgrupp tenderar att falla mellan två stolar – både inom kommunen och mellan kommunen och andra aktörer. Arbetshandikappade utan begåvningshandikapp tillhör nämligen inte gruppen omsorgstagare som har laglig rätt till daglig sysselsättning. Den tidigare bi-

dragsgivaren Arbetsmarknadskontoret har nu dessutom sagt att "Det här är inte vårt bord!", och några bidrag kommer inte längre att beviljas. När jag träffar den verksamhetsansvarige har föreningen vänt sig till kommunens Vård- och omsorgskontor och de väntar på deras besked. Längre fram får jag dock veta att verksamheten inte kommer att få fler bidrag därifrån heller. Den funktionshindrade personalen har därför varslats om uppsägning.

På HVB-hemmet upplevs pappers-exercisen med tillstånd från Länsstyrelsen, registreringar hos PRV, bygglov från kommunen etc. som betungande. Ändå har företaget inte stött på Lagen om offentlig upphandling (LOU) annat än som information från Länsstyrelsen att vissa kommuner i länet kan tänkas tillämpa den i fall som detta. Den pensionerade blivande företagaren säger att det aldrig hade fungerat att dra igång verksamheten om hon samtidigt haft ett heltidsarbete att sköta.

### *Negativa attityder*

Utförarnas mest samstämmiga uppfattning är att de brottas med negativa attityder från såväl kommunen som samhället i övrigt. Grundaren av HVB-hemmet tycker att det värsta hindret är de otydliga signalerna och känslan av att vara motarbetad av myndigheterna.

Faktiskt skulle jag vilja säga, jag tycker ibland att man försöker hitta någonting som man kan slå ner på ... så att man kan säga nej.

Också Den sociala arbetsplatsen har mött negativa attityder från offentliga organisationer. De kunde inte anställa

fler arbetshandikappade därför att Arbetsförmedlingen Resurs avslog deras ansökan om lönebidrag. Ledaren förklarar:

Då ser han mig som en egen företagare, som drar in vinst. Det perspektivet upplever jag att han har. Istället för att ha det perspektivet att vi har varit med och startat det här för att en grupp människor ska få jobb.

Sjukhemmets grundare hade däremot en god relation till den kommunalnämnd där de var aktiva. De mötte istället negativa attityder från sina före detta arbetskamrater inom kommunen.

Det fanns många som önskade och hoppades att vi inte skulle klara det. [...] Många som själva inte vågade göra det.

Det fjärde, Omsorgsföretaget, upplever negativa synsätt från brukarnas anhöriga. Brukarna och deras anhöriga tycker det är tryggt med kommunal omsorg. Privata företag kan gå i konkurs och inte heller vill någon vara "först på plan" i en ny verksamhet som man inte känner till.

### *Hur är det då möjligt?*

Det som trots alla hinder möjliggjorde företagandet var grundarnas och initiativtagarnas mycket starka engagemang för sina verksamhetsidéer och sina målgrupper. Det gäller samtliga utförare som intervjuades. En av dem kämpade tills hon blev sjukskriven för utbrändhet. Följande citat är hämtade från HVB-hemmet respektive Sjukhemmet.

Jag har sett så mycket på nära håll tycker jag, så något måste man väl kunna göra åt det. Ja, det är ett brinnande intresse för de här barnen alltså.

Vi hade ju stora visioner om hur man skulle kunna låta de här gamla få ha en hemlik miljö och bo för sig själva.

HVB-hemmets grundare menar att det starka engagemanget och drivkraften är nödvändigt för att kunna starta eget i vård- och omsorgssektorn. Hon säger:

Jag tror att man måste vara fullständigt övertygad om vad det är man vill göra och driva sin linje väldigt hårt.

Utförarna har också lång erfarenhet av det område inom vilket de arbetar och har stor nytta av sin rika erfarenhet och kompetens. Grundarna av Sjukhemmet framhävde detta. Men tydligast illustreras betydelsen av kunskap och erfarenhet i fallet med HVB-hemmet, där utföraren på grund av just erfarenhet och akademisk kompetens, bland annat genom skrivna inlagor, kunde argumentera för sakfrågor gentemot Länsstyrelsen.

Betydelsen av personliga kontakter framkommer också tydligt hos tre av företagen. HVB-hemmets grundare hade god hjälp av kontakter från sitt engagemang i BRIS (Barnens Rätt i Samhället) och en tidigare anställning inom universitetet. Omsorgsföretagets start möjliggjordes av sociala kontakter med politiker och tjänstemän. Sjukhemmet hade under hela sin verksamhetstid bra kontakter med kommunalskontoret. De säger:

Kommundelsnämnden har varit vår samarbetspartner, vi har haft bra kontakter och de har varit nöjda med oss.

Även kontakter med andra företagare i samma situation har varit betydelsefulla för flera av företagen som ett sätt att hämta stöd och kraft i den motiga verkligheten. Omsorgsföretagets

grundare menar att det är viktigt att ha någon som:

Förstår vad det handlar om och frågar om vi sover på nätterna och så vidare.

## Kommunala aktörers synsätt

Ur diskussioner med de kommunala aktörerna framkommer bland annat att även de upplever att omgivningen är skeptisk till alternativa utförare, liksom att upphandlingsprocessen på sina håll är illa skött. Vidare ifrågasätts möjligheterna att på längre sikt kontraktera mindre utförare, eftersom de så ofta köps upp av multinationella företag. Dessa frågor diskuteras nedan.

### *Kommunens initiativ*

Vi har faktiskt privata utförare som kommer hit och säger att - vi vill starta ett hemtjänstområde. Men det är ju inte så det går till utan det är kommunen som säger att - nu vill vi konkurrensutsetta det här området.

Ovanstående citat är hämtat från en före detta beställartjänsteman, som förklarar att företagarna inte alltid förstår hur det går till inom en kommun. Först fattas ett politiskt beslut att en kommunal verksamhet skall konkurrensutsettas, därefter annonseras det ut och intressenter kan begära in anbudsunderlag. Ofta är de enheter som upphandlas relativt stora. Fackliga företrädare menar att de normalt är alltför stora, till exempel för en sjuksköterska som skulle vilja ta över ett mindre verksamhetsområde. De socialdemokratiska politikerna ta-

lar i termer av att hitta en bra "balans" mellan kommunala och alternativa utförare. De menade att de 20-30 procent externa utförare som kommunen hade vid tiden för studien innebar en sådan balans. Oppositionsrådet framhöll att otydliga signaler skapas i och med att det förekommer oenighet inom socialdemokratien i denna fråga.

Problemet är att socialdemokraterna styr och när de har olika uppfattningar internt, så blockerar de varandra och så händer det inte särskilt mycket.

### *Lagstyrd verksamhet*

Tjänstemännen på olika nivåer lyfter fram det stora antalet lagar och regler som finns att ta hänsyn till. Lagen om offentlig upphandling (LOU) kräver att upphandling sker i konkurrens utan att någon part otillbörligen gynnas framför en annan när kommunen skall göra inköp från en extern part. När det gäller denna lag känner sig beställarna påpassade av Konkurrensverket. Andra styrande dokument är förutom Kommunallagen: Socialtjänstlagen, Hälso- och sjukvårdslagen, Tillsynslagen, Lagen om yrkesverksamhet när det gäller sjukvårdens område, Socialstyrelsens allmänna råd och riktlinjer, samt kommunens dokument om konkurrenspolicy, upphandlingspolicy och målbild.

### *Hanteringen av upphandlingsprocessen*

Såväl politikerna som tjänstemännen bekräftar företagarnas upplevelser av att relationerna till alternativa utförare

inte hanterades på riktigt samma sätt i de olika kommundelarna. Hur och i vilka fall offentlig upphandling genomförs och vilken typ av avtal<sup>10</sup> som tillämpas skiljer sig också mellan olika sektorer. Driftsentreprenad tillämpas inom äldreomsorgen medan individ- och familjeomsorgen liksom handikappomsorgen oftare köper in enskilda platser och/eller tecknar ramavtal. Skillnaden mellan de olika kommundelarnas hantering av upphandlingar visade sig dels i hur pris och kvalitet viktades och värderades och dels i om valen av utförare var politiker- eller tjänstemannastyrda.

När de inkomna anbuden öppnas och gås igenom görs först en formell granskning av anbudsgivarna för att kontrollera att de uppfyller alla lagliga krav, har skattsedel, inte finns i brottsregistret etc. Därefter "nollställs" anbuden av tjänstemännen.

Man skriver ner allting - uppgifter, fakta, vad de kommer in med för pris, kanske bemanning och sådana saker - får ner de här uppgifterna rakt upp och ner. Innan ska man ha bestämt sig för ifall man vill vikta pris och kvalitet.

Det allra svåraste det är ju när man sitter där med jämförelserna. Att man ska hamna så rätt som möjligt. Både för nämndens skull men givetvis också för anbudsgivarna. Att man inte gör galet.

Hur det hela sedan värderas beskrivs av en beställare som en fingertoppskänsla, eller en tyst kunskap, som man får när man har jobbat länge med dylika frågor. En beställare berättar att i hennes kommunalnämnd har de byggt upp ett eget formulär som fungerar som en riktlinje. På frågan om

priset eller kvaliteten väger tyngst blir svaret tveklöst priset, något som dock var ännu tydligare kring år 1992 när upphandlingarna började. Allteftersom anmälningar om missförhållanden kommit in har man blivit mer medveten om kvaliteten, hävdar beställarna. Upphandlingsenhetens chef menar att något av det svåraste i hela upphandlingsprocessen är att objektivt värdera kvaliteten i anbuden. Det hela handlar också om att "som man frågar får man svar". Med ett bra anbudsunderlag blir det en lätt utvärdering, men så snart det är lite svagare och man har "missat vissa grejer" så uppstår svårigheter. Oppositionsrådet ställer sig mycket kritiskt till hur anbuden har utvärderats. Han säger:

Vi har barnsliga och hemmagjorda sätt att göra upphandlingar, som lämnar fullständigt utrymme för godtycklighet på ett egentligen helt sanslöst sätt. [...] Det var lite amatörernas verkstad i våra kommunalnämnder.

Processen måste bli mer professionell med en mer enhetlig syn på hur pris och kvalitet skall viktas mot varandra, säger han. Även Personalutskottets ordförande är medveten om att hanteringen av upphandlingsprocessen bör förbättras, och berättar att kommunrevisionen har haft synpunkter på detta.

Beslutsfattandet beskrivs som en process där samspel och avstämning sker mellan den tjänsteman som bereder ärendet och politikerna. På grund av denna process uppstår sällan situationer där tjänstemannautlåtet skiljer sig från det slutliga politiska beslutet i kommunalnämnden. Beställarna berättar:

Man börjar med vård- och omsorgsgruppen och så tar man upp det i presidiet och sedan är det nämnden, så man hinner ju bearbeta det här på vägen.

Vid upphandlingar tillsätts dessutom en upphandlingsgrupp bestående av såväl politiker som tjänstemän.

[Politikernas] synpunkter väger mycket tungt. Jag kan inte säga att där har ni fel, vi ska ta det där istället! Det blir nog ett gemensamt förslag, som man går till nämnden med.

Hur stort inflytande politikerna har haft över specifika beslut sägs bero på vilka personer som ingår i de olika kommundelsnämnderna. Det har varierat över tid, berättar en beställare. Tidigare var besluten mer av en tjänstemannaprodukt. När sedan socialdemokraterna kom tillbaka till makten efter valet år 1994 var de helt negativa till alternativa utförare. Efter en tid började de dock visa intresse för alternativa utförare, och då gjordes det mer till en politisk fråga genom att en upphandlingsgrupp utsågs. Chefen för Upphandlingsenheten menar att genomförandet av upphandlingar i sig är att verkställa ett politiskt beslut, och att politikerna egentligen inte skulle behöva lägga sig i valet av utförare i enskilda fall. En socialdemokratisk politiker ser emellertid annorlunda på saken.

Tjänstemännen de är proffs på sitt och vi är ju politiker och bestämmer. [...] Som tjänsteman så måste du vara på det klara med att du jobbar i en politikerstyrd organisation [...] Tjänstemännen är så lojala, de är lojala mot den sittande regeringen i kommunen.

## *Andras skepticism*

Ingen av de vidtalade personerna uttrycker någon egen skepticism gentemot alternativa utförare. Däremot framhåller de flesta att det finns andra som har negativa attityder. Beställarna menar att varje upphandling till en början, för cirka 10 år sedan, var en stor och svår fråga men att alternativa utförare nu "inte är något konstigt längre." De som arbetat som beställartjänstemän har haft goda erfarenheter av alternativa utförare, och säger:

Då har man ju personer som söker sig av ett brinnande intresse och kanske ger lite mera engagemang.

De som [vi] har avtal med är väldigt måna om den enskilde och för deras del är det ju det som är det centrala. Det handlar inte om att göra sig stor-kovan. Självklart så vill de överleva. Det är klart att de vill. Men det handlar inte om att bli rik utan om att de har fått en möjlighet att omsätta sina egna idéer. [...] om hur mån man är om fortbildning och kompetensutveckling för personalen, Att man frigör personal för att åka bort tillsammans några dagar för att komma vidare. Och det gör man kontinuerligt.

Vård- och omsorgschefen reflekterar på följande sätt över småskaliga vårdgivare och deras möjligheter.

Man får nog lov att vara lite idealist för att hålla på med sådant här. [...] det är ju också ett stort risktagande som de enskilda tar och det är mycket tungt arbete. Det är inte ett arbete som kan bedrivas mellan 8-17 utan det är mycket, mycket mer i det hela. [...] Man får koncentrera sig på sitt företag så mycket att man kanske inte hinner med och leva.

Några negativa attityder till alternativa utförare kan således inte spåras bland de tjänstemän jag talade med. Däremot

upplever de att det finns andra tjänstemän som är skeptiskt inställda.

Bland oss som har jobbat med det här, och jobbat så nära, så tror jag nog det finns en samsyn. Men sedan finns det andra tjänstemän, som jag har en mycket stark känsla av att de motarbetar det här. [... till exempel] privata som vill utöka sin verksamhet och söker bygglov, och det blir inte behandlat utan det dras i långbänk. [...] Jag tror det grundar sig i avundsjuka. Mycket otrevligt. Mycket! Istället för att glädjas åt att det ändå funkar så bra, att vi har haft sån tur att vi har fått in såna utförare.

Såväl beställarna som Vård- och omsorgschefen framhåller att även brukarnas anhöriga ibland är skeptiska till alternativa utförare.

Ja då har de fått för sig att det kostar så mycket och att de får betala extra för allting. Det finns fortfarande en stor misstänksamhet mot det privata och man får förklara då att det är entreprenad, man betalar inte en krona till dem, utan man betalar till kommunen.

Man vill inte ha sina ungdomar eller barn eller vuxna utvecklingsstörda ute på fattigauktion. [...] Det känns som så, tycker de - att kommunens utförare känns tryggt och hemvant och uppbyggt. Man är rädd för att deras barn bara ska bli en slant pengar.

Det socialdemokratiska kommunalrådet tar upp att den skeptiska hållningen till alternativa utförare gäller kommunens invånare i allmänhet.

Sedan skall vi också veta att Norrköpings kommuns invånare skriker inte efter externa utförare. Det kan vara lite kämpigt de gånger vi har gått in i ett sådant avtal att försöka övertyga Norrköpingsborna att det är OK. Men de kommundelar som jobbat mycket med det här har ju jobbat på ett sådant sätt att de har informerat pensionärsorganisationer och annat. De har lyckats bra. Sedan finns det också kommun-

delar där det överhuvudtaget inte ens skulle vara gångbart.

### *Hotet från jättarna*

De alternativa utförare som tjänstemännen känner sig positivt inställda till är just de småskaliga, eftersom de förknippas med engagemang och välvilja. Möjligheterna att kontraktera sådana utförare begränsas dock av en mängd faktorer, såsom kommunens ekonomi, oklara värderingskriterier för kvalitet och rädsla att bryta mot Lagen om offentlig upphandling.

I flera fall då småskaliga utförare ändå kunnat kontrakteras har de senare blivit uppköpta av stora nationella eller multinationella företag. Enligt en beställares uppskattning är det nu efter uppköpen bara 2-3 småskaliga utförare kvar inom äldreomsorgen, mot tidigare 9-10 stycken. Det är en utveckling som såväl tjänstemän som politiker ser negativt på. Vård- och omsorgschefen sammanfattar:

Men när det gäller äldreomsorgen och sådant så kunde vi tydligt se att när man lämnar ut på anbud så var det mera familjära entusiaster, eldsjälur, som ville starta upp. De jobbade ett antal år och sedan sålde de med god vinst till multinationella företag. [...] Alltså fördelen med [att kontraktera alternativa utförare] är ju att det blir ett engagemang hos dem som är ägare till det hela. Dels bygger det ju på att de själva är en del i arbetet i det här sammanhanget. Småskaligheten ger förutsättningar till att hitta bra lösningar som gör att det blir bra vård i det här sammanhanget, helt klart.

Nackdelen blir att dessa entusiaster och idealister till slut inte orkar längre, och säljer till de stora aktörerna på marknaden, säger Vård- och omsorgschefen. Han anser inte att börsnoterade bolag

kan bedriva vården på ett sätt som gynnar brukaren mer än vad som är fallet i kommunal regi, och är rädd för att en oligopol-situation håller på att skapas.

Ska det vara konkurrens, så ska det vara konkurrens. Och då ska det finnas lite av varje så att man skärper till sig och känner det här att man konkurrerar med varandra på någorlunda lika villkor.

Denna utveckling påverkar kommunens benägenhet att överhuvudtaget upphandla vård- och omsorgstjänster. Kommunalrådet säger att de nu måste börja vara lite restriktiva, eftersom:

Vad som håller på att hända är ju att de här stora multinationella företagen kommer och risken är att det blir monopol då åt andra hållet.

## Synsätten – lika eller olika?

Alternativa utförare, politiker och tjänstemän ser på möjligheterna till kontraktering från olika håll. De bilder de ger är dock inte väsensskilda. Såväl Vård- och omsorgschefen som beställartjänstemännen uppvisade stor förståelse för den osäkerhet som korta avtalstider innebär för småföretagare. Företagarnas bilder av den bristande samordningen inom kommunen i dessa frågor bekräftades av såväl politiker som tjänstemän.

Samtliga var också överens om att det finns skeptiska, för att inte säga negativa, attityder till alternativa utförare av vård- och omsorg i samhället. Flera av utförarna upplevde att dessa attityder inte bara fanns bland brukar-

nas anhöriga, utan också inom kommunen. De kommunala aktörerna hänvisar dessa attityder till de tjänstemän som inte möter utförarna direkt, samt till anhöriga och medborgarna i allmänhet. Tjänstemännen härleder också dessa skeptiska attityder till missförstånd rörande innebörden av alternativa utförare. Folk i allmänhet känner helt enkelt inte till att det fortfarande rör sig om offentlig finansiering och offentlig kontroll av verksamheten, menar de.

När företagarna talar om tröghet, byråkrati och pappersexercis framhåller tjänstemännen hanterandet av det kommunala förfarandets logik, lagar och regler, nämnder, beslutsprocesser och värderingskriterier. Styrande politiker i sin tur talar om medborgarnas attityder liksom vikten av att finna en balans mellan kommunala och alternativa utförare. Inte heller detta motsäger vartannat i sak. Tvärtom framstår företagarnas upplevelser som logiska utifrån deras vardag, tjänstemännens utifrån deras och så även för politikerna.

## Våffer gör di på detta viset?

Hur kan vi då med teoretiska verktyg förstå paradoxen att kommunerna uppfattas upprätthålla hinder för de företagare de säger sig vilja stödja? Som konstaterades redan i inledningen av artikeln påverkas människors handlade av samhällets spelregler, eller institutioner. Begreppet institutioner har använts på olika sätt över tiden, inom

olika discipliner och i olika länder (se Johansson, 2002). Här definieras begreppet brett – som olika typer av spelregler som guidar människors beteende.<sup>11</sup> Institutionerna delas in i formella institutioner (lagar och regler) och informella institutioner (normer, accepterade handlingsmönster, konventioner etc.) efter North (1990). Dessa båda kategorier används här ganska fritt för att ge en övergripande struktur åt framställningen.

### *Formella institutioner*

Låt oss titta närmare på några av de formella spelregler som påverkar den kommunala organisationens funktionssätt.<sup>12</sup> Komplexiteten i den kommunala förvaltningen och politiken är stor och har vuxit de senaste decennierna (Montin, 2002). Som politiskt styrda organisationer bygger kommuner på oenighet och konflikt, i motsats till exempelvis företag som stävar efter enighet och handling. Politiska organisationers kompetens är att hantera motstridiga intressen hos uppdragsgivarna (medborgarna) (Brunsson, 2002). Styrningen av kommunerna är förknippad med en rad paradoxer som vi till viss del måste acceptera (Czarniawska, 1992).

Brunsson (ibid) menar att hanteringen av dessa motstridiga roller sker genom "prat och beslut" där formaliserade processer blir ett sätt att hantera motstridigheterna. Regelföljandets logik blir därmed betydelsefullt för arbetet i kommunerna (Brunsson och Jacobsson, 1998). Redan då en presumtiv utförare av välfärdstjänster får en

verksamhetsidé och vänder sig till kommunen med en förfrågan såg vi hur de olika logikerna krockade. Regelverket innebär ju, exempelvis inom äldreomsorgen, att initiativet ska komma från kommunen. Beslut om konkurrensutsättning av en viss enhet/verksamhet föregår utformandet av anbudsunderlag och så vidare.

Kommunerna har enligt kommunallagen ansvar för diverse uppgifter inkluderande allt från vård- och omsorg till avfallshantering, ordning och säkerhet. Kommunernas olika roller har sammanfattats av Jonsson med flera (2002) såsom varande såväl tjänstleverantörer som samhällsaktörer, myndigheter och medborgarnas intresseorganisationer. Det faktum att olika tjänstemän handhar myndighetsutövningen och tjänsteproduktionen bidrog till den komplexitet och byråkrati som upplevdes av exempelvis HVB-hemmet. Kommunens roll som myndighetsutövare när det gäller exempelvis omhändertagande av barn är naturligtvis mycket viktig. HVB-hemmet var beroende av beslut rörande omhändertagande av barn, men också av ett bygglovsbeslut. De tjänstemän som köper in HVB-hemmets tjänster är sedan ytterligare en part. Beställarna upplevde att andra tjänstemän, de som arbetade med myndighetsutövning, kunde dra viss ärenden i "långbänk", och HVB-hemmets grundare kände sig motarbetad av vissa tjänstemän som inte ville ge bygglov. "Prat och beslut" överensstämmer inte alltid med handling utan det sker en särkoppling mellan retorik och praktik (Meyer och Rowan, 1991). Det som hände vid starten av HVB-

hemmet kan ses som ett exempel på en situation där olika synsätt i olika delar av en kommun bidrar till särkoppling, genom att försvåra genomförandet av beslut.

Då privata utförare inom vård och omsorg är så starkt politiskt laddat, blir de motstridiga intressena hos uppdragsgivarna tydliga (jämför Brunsson, 2002). Här kan kommunens roll som (alla) medborgares intresseorganisation komma i konflikt med rollen som tjänsteleverantör. Flera politiker lyfte fram att de inte upplever något folkligt stöd för fler privata utförare inom omsorgen i Norrköping. Med tanke på kommunernas roll som medborgarnas intresseorganisation är allmänhetens attityder naturligtvis en högst relevant aspekt att beakta. Kommunerna måste balansera mellan å ena sidan allmänintresset och å andra sidan och kravet på valfrihet genom att släppa in nya aktörer på marknaden (Blomqvist och Rothstein, 2000; Norén, kommande, 2005). Denna studie aktualiserar också frågan om politikernas och tjänstemännens olika roller i kommunerna. Frågan är ofta återkommande och svårlöslig (se vidare Montin, 2002).

Det omfattande arbete som krävs för att etablera sig i omsorgssektorn medför hinder för små- och nyföretagandet, vilket i föregående avsnitt illustrerades av HVB-hemmets ansträngningar. Detta arbete eller, annorlunda uttryckt, dessa höga transaktionskostnader, fungerar som inträdesbarriärer på marknaden och missgynnar de små utförarna (Norén, kommande, 2005). Även kommunerna får naturligtvis högre transaktionskostnader av att kon-

traktera ett stort antal småskaliga utförare. Merparten av aktörerna i denna studie uttrycker en farhåga att ett offentligt monopol kommer att ersättas av ett privat monopol, eller i alla fall en oligopolsituation. Få tror att detta gynnar någon förutom de stora företagen. Ur ett mer nationalekonomiskt perspektiv tar även Kähkönen (2004) upp frågan. Hon menar att en ond cirkel utvecklas när tjänsteproduktion utsätts för konkurrens, långa kontraktstider minskar antalet leverantörer, och konkurrensen begränsas återigen. Problematiken är komplex. Denna studie visar också att inte heller kortare kontraktstider är vara lösningen på problemet – det skapar andra problem med osäkerhet, som också missgynnar småföretagen.

För att marknaden skall kunna sägas fungera tillfredsställande krävs att beställarna lyckas finna en lämplig avvägning mellan pris och kvalitet. Exemplet ovan visar att den studerade kommunen har haft problem med detta. Den klassiska avvägningen mellan ekonomi och verksamhet är svårlöst och hanteras inte heller i beställar-utförar-modellen (Brorström och Rombach, 2000).<sup>13</sup> I sin diskussion om orsaker till kvasi-marknaders misslyckanden tar Kähkönen (2004) upp problemet med att brukaren/konsumenten av tjänsten inte alltid har samma preferenser som beslutsfattaren när det gäller vilka värden som skall vägas in vid val av tjänst. Några patentrösningar torde inte finnas, men denna studie understryker vikten av att diskutera hur pris och kvalitet viktas i den politiska beslutsprocessen.

## Informella institutioner

Informella institutioner ses här som spelregler som utvecklas över tid genom människors interaktion på ett spontant och oavsiktligt sätt. De tar sig uttryck i normer, konventioner och accepterade sätt att göra saker (Havnevik och Hårsmar, 1999). De informella institutioner som verkar i ett visst sammanhang är således starkt kopplade till den kultur som råder i landet, regionen och/eller i organisationen. De påverkas starkt av kollektiva och kulturellt betingade tankestrukturer (Löwstedt, 1995). Dessa institutioner tas ofta för givna och vi reflekterar inte alltid över dem. De är trögrörliga och svåra att förändra.

Ett hinder för företagande som uttryckts av såväl politiker och tjänstemän som utförare och fackliga företrädare är den misstänksamhet gentemot småföretagare som råder i samhället. Den misstänksamma hållningen kan ses som en informell institution (se vidare Pettersson, 1999, Tillmar, 2002) och framgår särskilt tydligt när det gäller företagande inom vård- och omsorgssektorn. Även om sådant företagande har ökat under 1990-talet är det fortfarande långt ifrån självklart att betrakta det som ett legitimt sätt att utöva sin vårdprofession och tjäna sitt uppehälle. I viss utsträckning är naturligtvis den skepticismen som utförarna brottas med grundad på individernas väl övervägda politiska ideologi.<sup>14</sup> Studien indikerar emellertid att även missförstånd och informella institutioner i samhället påverkar allmänhetens attityder.

En informell institution i det svenska samhället som flera intervjuade ut-

tryckligen kopplade samman med denna negativa attityd till företagande är den så kallade "Jantelagen", som föreskriver att man inte ska väcka andras avundssjuka genom att visa sig bättre eller duktigare än någon annan. Den som "sticker ut" genom att till exempel starta ett företag, riskerar att bli föremål för andras avundssjuka och ogillande och därmed bli motarbetad (Pettersson, 1999). De negativa attityder till småföretagare som upplevs av samtliga utförare skulle kunna förstås som delvis underblåsta av denna informella institution.

Till detta kommer våra institutionaliserade föreställningar om kön, det vill säga genus (Hirdman, 1988). Företagande är i vårt samhälle manligt könsstämplat, vilket skapar ytterligare svårigheter för kvinnliga företagare (Sundin, 2002; Tillmar, 2004b). Konsekvenser av den könsidentitet som tillskrivs sjuksköterskor och andra yrkesgrupper har diskuterats av bland andra Sahlin-Andersson (1994). Flera intervjuade menar att det ogillas särskilt mycket när kvinnor inom vård- och omsorg, till exempel sjuksköterskor, blir företagare. Detta understöds av Sundin (1997), som skriver att kvinnor som försökte bli alternativa utförare inom den offentliga sektorn ofta möttes av mycket större misstro än de manliga kollegorna.

Förändringar av tanke och handlingsmönster är tidskrävande (se vidare Löwstedt, 1995). I Norrköping uttrycker beställarna att varje upphandling till en början var en stor sak, men att det nu inte är "något konstigt längre". En förändring av såväl rutiner som tänkesätt

hos de beställare som dagligen arbetar med dessa frågor har varit möjlig. Idén är inte ny för beställarna och förkastas därför inte, utan är snarare på god väg att bli en ny institutionaliserad form att tillhandahålla tjänster (jämför Czarniawska, 1998). Flera respondenter framhåller emellertid att mer negativa attityder förekommer hos tjänstemän som inte dagligen möter de privata utförarna. Frågan är hur långt man har kommit inom den kommunala organisationen med att "luckra upp" den skepticism till företagande som finns inom omsorgen. Huruvida kommunen överhuvudtaget bör arbeta aktivt för en sådan uppluckring eller inte är naturligtvis en politisk fråga.

Kommunala aktörers verklighet består av en balansgång mellan kommunens alla roller (se ovan), politiska beslut i nämnder av olika slag liksom lagar och regler som de är ålagda att följa. De alternativa utförarnas verklighet är däremot mer präglad av korta beslutsvägar, snabba handlingar och ekonomisk osäkerhet. Människors tankestrukturer (Löwstedt, 1995) är nära förknippade med den verksamhet som är deras vardag. Weick (1979) hävdade till och med att handlingar i en omgivning föregår tanken. Som en följd av de olika betingelserna är tankestrukturerna så olika att det knappast är ägnat att förvåna att man "talar förbi varandra". Eftersom verksamheternas olika logiker krockar redan då en företagare får en verksamhetsidé och vänder sig till kommunen, är det inte konstigt om samarbetet blir frustrerande.

## Slutsatser

Slutsatserna av en dylik explorativ studie kan formuleras på flera sätt. En typ av slutsatser är praktiska implikationer. Vad ska kommuner göra för att underlätta kontrakteringen av småskaliga alternativa utförare? En viktig lärdom som kommer fram i studien är att kommuner skulle behöva förändra sitt upphandlingsförfarande om de vill kontraktera mindre företag. I den mån kommuner vill stödja småföretagande och kvinnors företagande inom vård- och omsorg bör de anpassa anbudsunderlagen därefter. Mindre enheter kan upphandlas och kvalitetsaspekter som exempelvis närhet till brukaren kan skrivas fram som betydelsefulla i anbudsunderlaget. Vidare bör kriterierna för värdering av anbud bli tydligare och mer enhetliga. Ansvarfördelningen mellan politiker och tjänstemän i denna process kan också klargöras. Andra möjliga åtgärder är att förlänga avtalstider och förkorta handläggnings-tider, liksom att prioritera relationerna mellan kommunen och företagarna samt öka kunskapen om företagandets villkor. Många företagare inom vård och omsorg möter negativa attityder från omgivningen. Ofta bygger dessa attityder på felaktiga föreställningar om "privatvård". Genom att tydliggöra syftet med alternativa utförare för medborgarna och att klargöra att det fortfarande är fråga om offentlig insyn och offentlig finansiering, kan politikerna förbättra företagandets villkor. Vikten av tydliga inriktningsbeslut framkommer också.

Ett andra sätt att presentera slutsatserna av denna studie är att sammanfatta villkoren för småföretagande inom omsorgssektorn. Det finns ett antal formella hinder. För ett litet företag är det ofta för stora enheter som upphandlas och i anbudsunderlaget är inte kvalitetsaspekterna alltid tydligt framskriva. Enhetliga kriterier för att värdera denna kvalitet gentemot priset saknas. I beslutsprocessen upplevs politikernas och tjänstemäns roller som varierande och oklara. Oenighet inom socialdemokratin i den studerade kommunen gjorde också, enligt utsago, att den politiska inriktningen blev otydlig för företagarna. Kommunen förefaller bli mer restriktiv med upphandlingar på grund av de multinationella företagens ökande dominans. Man befärar att den eftersträlvade mångfalden ersätts av en oligopolsituation. Vidare tillåter inte den kommunala ekonomin en värdering av kvaliteten i småskaligheten. De alternativa utförarna upplever emellertid de informella hindren som minst lika betungande som de formella. De upplever att de möter ett misstroende såväl från vissa kommuntjänstemän som från allmänheten. Detta misstroende har delvis med politisk ideologi att göra, men grundar sig också på verksamheternas olika logiker, på missuppfattningar om regelverket kring alternativa utförare, på föreställningar baserade på professionstillhörighet och genus samt på jantelagen. Trots allt detta bedriver alternativa utförare vård och omsorg. Det som gjorde det möjligt för de intervjuade i den här studien var deras starka drivkraft och engagemang för sina mål-

grupper och verksamhetsidéer. De hade också lång erfarenhet inom vård- och omsorg samt goda kontakter med tjänstemän, politiker, och likasinnade utförare.

Ett tredje sätt att presentera slutsatserna är att sammanfatta svaret på frågan "Våffer gör di på detta viset?" Varför stödjer kommunerna kvinnors småföretagande med ena handen och sätter upp hinder för företagande i vård- och omsorg med den andra? Detta har jag försökt belysa genomgående i artikeln. Vid närmare analys framstår inte beteendet lika irrationellt, utan som ett resultat av verksamheternas olika logiker. Formella lagar och regler i samhället ger vid handen att kommuner är politiskt styrda organisationer som har många motstridiga mål att uppfylla. I de kommunala aktörernas vardag och verksamhet är det viktigt att följa givna lagar och regler. Olika styrmodeller har över tid provats i olika kommuner, men någon patentrösning torde inte finnas. Att få till stånd fungerande marknader för välfärdstjänster, där inte småföretagen slås ut, förefaller problematiskt. Dessutom försvåras förändringar av informella institutioner, människors vanemässiga handlande och trögrörliga tankestrukturer. Jantelagen och föreställningar baserade på kön/genus och profession är exempel på sådana informella spelregler i samhället som medvetet och omedvetet påverkar vårt beteende.

Även om det motsägelsefulla beteendet går att förstå mot bakgrund av de formella och informella institutionerna i samhället kvarstår situationen som sådan, och den suboptimering av

resurser den medför. Att belysa situationen och öka medvetenheten om den torde vara ett steg på vägen. De mer specifika praktiska implikationerna diskuterades ovan.

Utan tvekan är detta ett intressant område för fortsatt forskning. Den beskrivna situationen skulle naturligtvis kunna analyseras ur flera olika perspektiv, exempelvis med fokus på transaktionskostnader, New Public Management och dess funktionssätt eller diskursanalys. Relevanta forskningsområden som framkommer är värderingskriterierna för anbuden och viktningen av pris och kvalitet, liksom beslutsprocessens utformande. Det är också betydelsefullt att studera utvecklingen när/om de multinationella företagen köper upp små utförare av välfärdstjänster. Vad händer med entreprenörskap, sysselsättning och marknadsstruktur? Anammas entreprenörernas idéer av den stora organisationen eller begravs de effektivt?<sup>15</sup>

tid, då vi fortfarande trodde det var möjligt för de "små entusiasterna" att driva egen vård- och omsorgsverksamhet?

## Slutreflektion

Det vi nu tagit del av är en ögonblicksbild, tagen år 2003. Mycket talar för att hotet från jättarna är en realitet, eftersom de tar över en allt större del av produktionen inom vård och omsorg. Studien ger upphov till farhågan att ett fåtal entusiaster kommer att driva småskalig verksamhet, på bekostnad av egen fritid och hälsa, medan någon eller några få internationella bolag tar över resten av marknaden. Kommer vi att se tillbaka på 1990-talets slut och 2000-talets början som den idealistiska

## Referenser

- Blomqvist, Paula och Bo Rothstein, 2000  
*Välfärdsstatens nya ansikte: Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn.* Stockholm: Agora.
- Brorström, Björn och Björn Rombach, 2000  
"Modernt kommunalt förändringsarbete." I Fridolf, Marie (red) *Vem formar politiken i kommunerna?* Stockholm: SNS Förlag.
- Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2001  
*Institutioner och individer: Om utveckling i framgångsrika kommuner.* Lund: Studentlitteratur.
- Brunsson, Nils och Bengt Jacobsson, 1998  
*Standardisering.* Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Brunsson, Nils, 2002  
"Politisering och företagisering." I Lind, Rolf och Göran Arvidsson (red) *Ledning av företag och förvaltningar.* Stockholm: SNS Förlag.
- Czarniawska, Barbara, 1992  
*Styrningens paradoxer: scener ur den offentliga verksamheten.* Stockholm: Norstedts juridikförlag.
- Czarniawska, Barbara och Bernward Joerges, 1998  
"Winds of Organizational Change: How Ideas Translate into Objects and Actions." I Brunsson, Nils och Johan P. Olsen (red) *Organizing Organizations.* Bergen/Sandviken: Fagbokforlaget.
- DiMaggio, Paul och Walter W. Powell, 1991  
"Introduction." I DiMaggio, Paul och Walter W. Powell (red) *The New Institutionalism in Organizational Analysis.* Chicago: The University of Chicago Press.
- Havnevik, Kjell och Mats Hårsmar, 1999  
*The diversified future - An Institutional Approach to Rural Development in Tanzania.* Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Hirdman, Yvonne, 1988  
"Genussystemet: reflexioner kring kvinnors sociala underordning." *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*, 3: 49-63
- Johansson, Roine, 2002  
*Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen: En skolbildnings uppkomst, spridning och utveckling.* Lund: Studentlitteratur.

Jonsson, Leif, Peter Gustavsson, Sven-Ingemar Arnell, Örjan Högberg och Robert Jonsson, 2002

*Kommunchefers chefskap: Ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö.* Nora: Nya Doxa.

Kähkönen, Liisa, 2004

"Quasi-markets, competition and market failures in local government services."

*Kommunal ekonomi och politik*, 8(3): 31-47

Lindmark, Leif, 2005

*Exploitation of entrepreneurial opportunities in the service sector - a blind spot in entrepreneurship research.* Århus, Danmark

Löwstedt, Jan, 1995

"Människan och strukturerna: Några utgångspunkter." I Löwstedt, Jan (red) *Människan och strukturerna: Organisationsteori för förändring.* Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.

Meyer, John W. och Brian Rowan, 1991

"Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony." I Powell, Walter W. och Paul DiMaggio (red) *The New Institutionalism in Organizational Analysis.* Chicago: University of Chicago Press.

Montin, Stig, 2002

*Moderna kommuner.* Malmö: Liber AB.

Norén, Lars, forthcoming, 2005

"Barriers For New Ventures Entering Quasi-Markets." I Sundin, Elisabeth och Annette Thörnqvist (red) *När anställda blir företagare: Strukturomvandling och nya organisationsformer i ägande och arbete.* Norrköping: Arbetsliv i omvandling, Arbetslivsinstitutet.

North, Douglass C., 1990

*Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge: Cambridge University Press.

Pettersson, Malin, 1999

*Förtroende i samverkan: en studie av småföretagare i ett regionalt utvecklingsprojekt.* Linköping: Linköpings Universitet.

Rombach, Björn, 1997

*Den marknadslika kommunen - en effektstudie.* Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.

Sahlin-Andersson, Kerstin, 1994

"Varför låter sig organisationer omvandlas?" I Jacobsson, Bengt (red) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting.* Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.

SCB, 2004

*Lathund om jämställdhet*. Enheten för demografisk analys och jämställdhet.

Scott, W. Richard, 1995

*Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Solvang, Bernt Krohn och Jan Thorsvik, 2004

"Logikken ved partnerskapsvalg i offentlig og privat sektor." *Kommunal ekonomi och politik*, 8(3): 7-30

Sundin, Elisabeth, 1997

"Den offentliga sektorerna omvandling och kvinnor och mäns företagande inom typiskt kvinnliga sektorer." I Sundin, Elisabeth (red) *Om makt och kön - i spåren av offentliga organisationers omvandling*. SOU 1997:83.

Sundin, Elisabeth, 2002

"Företagandets manliga prägling: orsaker och konsekvenser." I Holmquist, Carin och Elisabeth Sundin (red) *Företagarskan: Om kvinnor och entreprenörskap*. Stockholm: SNS Förlag.

Tillmar, Malin, 2002

*Swedish Tribalism and Tanzanian Agency: Predonditions for Trust and Cooperation in a Small-Business Context*. Linköping: Linköping University.

Tillmar, Malin, 2004a

*Är det möjligt? Om villkor för småföretagande inom vård- och omsorgssektorn*. Stockholm: Arbetslivsrapporter 2004:4.

Tillmar, Malin, 2004b

*Att stödja kvinnors företagande: Lärdomar från projektet DISA*. Norrköping: Arbetets organisering och marknad. Arbetslivsrapporter. 2003:4.

Weick, Karl, 1979

*The social psychology of organizing*. New York: McGraw-Hill.

### *Muntliga källor:*

Forsberg, Britt. Näringslivskontoret i Norrköping, telefonsamtal 2005-08-25

Hjern, Monica. Näringslivskontoret i Norrköping, telefonsamtal 2005-08-24

Lexén, Roland. Sveriges Kommuner och Landsting, telefonsamtal 2005-08-24

Jonsson, Anders. Sveriges Kommuner och Landsting, telefonsamtal 2005-08-24

<sup>1</sup> Siffror från år 2003 erhållna från Sveriges Kommuner och Landsting. Telefonsamtal med Anders Jonsson 2005-08-24.

<sup>2</sup> Insatserna kommer från olika håll och konteras på diverse olika konton. Vidare kan det ligga i kommunernas intressen att inte "skylta" med dessa siffror, bland annat på grund av konkurrenssituationer mellan kommuner. (Telefonsamtal med Roland Lexen på Sveriges Kommuner och Landsting 2005-08-24.)

<sup>3</sup> Exempelvis Qvinnovation, Nyföretagarcentrum, IFS och Pronova Science Park.

<sup>4</sup> Uppskattningen för år 2005 landar på totalt ca 700 000 kr. Detta inkluderar förutom medel direkt avsatta för specifika projekt ca 25 procent av en heltidstjänst. (Telefonsamtal med Monica Hjern och Britt Forsberg på Näringslivskontoret i Norrköping, 2005-08-24 och 2005-08-25.)

<sup>5</sup> Lindmark konstaterar också att den absoluta majoriteten av de nya jobben i Sverige skapas i servicesektorn.

<sup>6</sup> När studien genomfördes skulle kommunen genomgå en omorganisation där kommundelsnämnderna skulle försvinna.

<sup>7</sup> Grundarna av Omsorgsföretaget har önskat att närmare information skall förbli konfidentiell.

<sup>8</sup> Driftsentreprenader innebär att kommunen förbinder sig att köpa en tjänst under ett bestämt antal år medan ram-avtal inte innebär lika stark förpliktelse från kommunens sida.

<sup>9</sup> Eftersom denna organisation ingår i studien skulle undertiteln "Villkor för småskaliga alternativa utförare inom omsorgen ur ett institutionellt perspektiv" vara mer formellt korrekt. Av läsbarhetsskäl har jag dock valt att använda begreppet småföretag. Den verksamhetsansvariga har upplevt villkoren på ett sätt som ligger i linje med de övriga utförarnas.

<sup>10</sup> Kommunen tillämpar i huvudsak två olika avtalstyper med de externa utförarna: driftsentreprenader och ramavtal. Driftsentreprenader innebär att kommunen förbinder sig att köpa en tjänst under ett bestämt antal år, såsom inom äldreomsorgen. Ram-avtal är vanligare inom individ- och familjeomsorg liksom handikappomsorg och innebär inte lika stark förpliktelse från kommunens sida.

<sup>11</sup> Definitionen är här enkelt formulerad, men ligger enligt mitt synsätt i linje med Scotts definition (1995, sidan 33) som lyder "institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior". Som framgår av analysen lägger jag dock större vikt vid negativa effekter av förgivet tagna institutioner än vad som antyds i ovannämnda definition (se vidare Brorström och Siverbo, 2001).

<sup>12</sup> Som beskrivits styrs den ovan diskuterade verksamheten förutom av Kommunalagen också av bland annat Socialtjänstlagen, Hälso- och sjukvårdslagen, Tillsynslagen, Lagen om yrkesverksamhet när det gäller sjukvårdens område samt Socialstyrelsens allmänna råd och riktlinjer och kommunernas mål och policies. Upphandlingarna regleras som bekant av Lagen om offentlig upphandling (LOU), och härvidlag känner sig beställarna påpassade av Konkurrensverket. En diskussion kring innehållet i dessa lagar och hur de påverkar den konkreta verksamheten ligger dock utanför ramen för denna artikel.

<sup>13</sup> För en beskrivning av andra styrformer och förnyelser av kommunerna de senaste decennierna hänvisas till Montin (2002).

<sup>14</sup> En ideologi som författaren av denna artikel har respekt för och inte avser att ta ställning till i sig.

<sup>15</sup> Denna fråga ställs i projektet "Entreprenörskap i rörelse", där författaren till denna artikel nu är verksam.