

**Våffer gör di på detta viset?
Villkoren för småföretag inom omsorgen
ur ett institutionellt perspektiv**

Malin Tillmar, Ph. D. Ass. Prof.
Ekonomiska Institutionen
Linköpings Universitet
583 81 LINKÖPING

Malti@eki.liu.se

Inledning

Sedan 1990-talet har marknadsreformerna inom offentlig sektor och det ökande inslaget av alternativa utförare livligt debatterats. Motiven till den internationella trenden kallad "New Public Management" (NPM) har varit behovet av effektiviseringar samt medborgarnas valfrihet. Det har också lyfts fram att NPM:s popularitet kan ha andra orsaker, såsom politikernas önskan att öka det egna inflytandet (Rombach, 1997) eller att organisationer påverkas starkt av trender och dominerande synsätt i det omgivande samhället om vad som är goda och moderna organisationsprinciper (Meyer & Rowan, 1991, Hood, 1991, Forsell & Jansson, 2000, Svedberg Nilson, 2000).

Oavsett vilka motiv som varit mest dominerande och även om NPM har många fördelar, är det naturligtvis av största vikt att reflektera över svårigheter, konsekvenser och misslyckanden.¹ Nyligen diskuterades några problem med New Public Management i denna tidskrift (vol 8:3, 2004). Solvang & Torsvik (2004) konstaterade då att offentliga organisationer drivs av andra logiker än privata vid etablerande av partnerskap, medan Kähkönen (2004) lyfte fram orsaker till marknadsmisslyckanden på sk quasi-marknader. Författaren pekar särskilt på problemen när det gäller svårsmätbara tjänster som utbildning och omsorg.

Om NPM ses som en trend på makronivån i det omgivande samhället, så intresserar jag mig i den här artikeln för vad som händer på mikronivån i en kommun som inspirerats av denna trend (cf Sahlin-Andersson, 1994). I mina studier av villkoren för småföretagande inom vård- och omsorgssektorn har jag funnit följande. Många kommuner avsätter resurser för att på olika sätt stödja småföretagande, och i synnerhet kvinnors företagande. Samtidigt bidrar kommunerna till hinder för dem som vill starta eget inom vård- och omsorgssektorn (Tillmar, 2004a), där 86% av de anställda är kvinnor (SCB, 2004). Det är naturligtvis olyckligt eftersom de som startar eget oftast gör det inom sitt tidigare yrke. Detta kan uppfattas som en paradox, och som irrationellt resursslöseri för kommunerna. I denna artikel frågar jag mig, liksom Astrid Lindgrens rumpnissar: Våffer gör du på detta viset?

Nu handlar människor (som bekant) inte alltid i enlighet med någon enkel rationalitet. Vårt beteende påverkas, medvetet och omedvetet, av spelregler i samhället och inom våra organisationer (cf North, 1990, DiMaggio & Powell, 1991, Brorström & Siverbo, 2001). Dessa spelregler, eller institutioner, kan vara såväl formella (lagar och regler) som informella (normer, accepterade handlingsmönster, konventioner) (North, 1990). Mot slutet av denna artikel ska vi titta närmare på några institutioner som kan bidra till vår förståelse för ovan nämnda 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 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 småföretagande inom omsorgssektorn gå tillväga?

¹ Hood (1991) menar att den vagt definierade NPM doktrinen är som ett äktenskap mellan två delvis motsatta idéer som kan komma i konflikt: användarnas frihet att välja (freedom to choose) samt tankar om mer professionellt ledarskap och administration (freedom to manage).

Syftet med denna artikel är främst att belysa, men också att skapa förståelse för, villkoren för småskaliga utförare inom omsorgssektorn. Detta görs genom att beskriva utförares och kommunala aktörers upplevelser i fallkommunen Norrköping samt belysa olika institutioners betydelse för situationen. Med denna artikel vill jag också belysa hur NPM har fungerat i praktiken i en kommun, samt bidra med praktiska implikationer rörande kommuners kontraktering av småskaliga utförare.

Nedan redogörs för det tillvägagångssätt som använts i studien. Därefter ges den empiriska informationen stort utrymme. Först presenteras utförarnas synsätt på sina villkor. Efterföljande avsnitt behandlar hur kommunala aktörer (politiker och tjänstemän) ser på kontraktering av småskaliga utförare och villkoren för detta. Huruvida utförare och kommunala aktörer har liknande eller olikartade bilder av situationen diskuteras därefter. Några sätt på vilka vi kan förstå de hinder som uppkommer, genom att fokusera formella och informella institutioner i samhället, behandlas mot slutet av artikeln innan slutsatserna lyfts fram.

Genomförande

Denna artikel bygger på en explorativ fallstudie som genomfördes i Norrköpings Kommun under vintern 2002/2003 och våren 2003. Kommunen hade då en sk beställar-utförar organisation som var decentraliserad till olika kommundelar och kundnämnder (KDN).²

I studien sattes olika aktörers upplevelser och föreställningar kring företagande inom omsorgen i fokus. Hur aktörerna uppfattar olika situationer, lagar och regler ses som relevant oavsett huruvida deras uppfattningar är korrekta eller inte i andras ögon. Denna inriktning innebär att intervjuer varit den dominerande metoden för informationsinsamling. Totalt bygger studien på 23 semistrukturerade intervjuer om i genomsnitt ca en och en halv timma. De aktörsgrupper som studien inriktar sig på är förutom företagare såväl kommunala tjänstemän på olika nivåer som politiker och fackliga företrädare.

Nio intervjuer med företagare har inspirerat studiens resultat. Vård- och omsorgssektorn är kvinnodominerad och därmed är det mestadels kvinnliga företagare som intervjuats (åtta av nio). Fyra företag kommer att framträda i texten, Sjukhemmet, HVB hemmet, Den sociala arbetsplatsen samt Omsorgsföretag³. Företagen i fokus spänner således över såväl äldreomsorg som andra verksamheter såsom individ- och familjeomsorg. Organiseringen av dessa verksamheter skiljer sig åt bl a såtillvida att kommunen inom äldreomsorg tillämpar driftentreprenader, medan ramavtal och köp av enskilda vårdplatser är vanligare inom individ- och familjeomsorg samt handikappomsorg.⁴ Inom individ- och familjeomsorg finns också en längre tradition av att anlita icke-kommunala utförare, bl a genom sk familjehem för omhändertagna barn.

Sjukhemmet är ett äldreboende med 35 platser som har drivits i tio år av fyra entusiastiska sjuksköterskor som ville ge de boende en mer hemlik miljö. De startade företaget när det boende där de var avdelningsföreståndare skulle läggas ner. HVB-hemmet är ett Hem för Vård- och Boende för barn i åldern 10-18 år utan egna beteendeproblem som inte kan bo

² När studien genomfördes skulle kommunen genomgå en omorganisation där kundnämnderna skulle försvinna.

³ Grundarna av detta företag har önskat att närmare information skall förbli konfidentiell.

⁴ Driftentreprenader 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.

hemma på grund av sin miljö och som 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 drivs till skillnad från de båda tidigare inte i bolagsform utan som ideell förening. Verksamheten syftar till att ge yngre personer med funktionshinder arbete och meningsfull sysselsättning. Dessa personer får arbeta vid datorer, vilka kan anpassas efter handikappen, med att producera visitkort och andra trycksaker.

Sju intervjuer genomfördes med kommunala tjänstemän. Två beställare som arbetat på olika kommunaldelskontor i Norrköping, liksom chefen för vård- och omsorgskontoret samt chefen för kommunens upphandlingsenhet, intervjuades. Vidare vidtalades två tjänstemän på näringslivskontoret (vid samma tillfälle). 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 tidigare för den kommunala produktionen. En tredje Norrköpingspolitiker är borgligt oppositionsråd.

Utöver aktörer i Norrköping har studien hämtat inspiration från de båda grannkommunerna Söderköping och Linköping. Den förstnämnda är en liten borgerligt styrd kommun, och den senare var föregångskommun när det gällde alternativa utförare på 1990-talet. En politiker och en tjänsteman från respektive kommun har intervjuats.

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 sådant material som studerats. Debattinlägg i lokal dagspress och artiklar om alternativa utförare i fackliga tidskrifter är andra exempel.

Norrköping är naturligtvis en kommun av många, och 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.

I det följande ger jag förhållandevis stort utrymme till att lyfta fram de aktuella aktörernas egna röster, med hjälp av citat. Avsikten är att ge en så rik bild av situationen som möjligt på begränsat utrymme, samt att i möjligaste mån tydliggöra för läsaren vad aktörerna själva uttrycker och vad som sedan är mina tolkningar.

Utförarnas synsätt

Som diskuteras nedan är de huvudsakliga hindren som lyfts fram av utförarna de korta avtalstiderna, den bristande samordningen av offentliga instanser samt inte minst negativa attityder från kommun och omgivande samhälle. Det som krävs för att orka med detta är ett starkt engagemang och goda personliga kontakter.

Korta avtalstider

På den sociala arbetsplatsen upplevs kortsiktigheten tydligast. De har fått bidrag halvårsvis, vilket gör att verksamheten inte går att planera långsiktigt.

Sen har vi då sökt bidrag från kommunen och vi har fått halvårsvis och för att kunna öka möjligheten för den här målgruppen, som är handikappade, så har jag haft massa olika idéer, men alltså inte kunnat genomföra dem, av olika orsaker. Vi har alltså inte personal som är tillräckligt arbetsföra. Och vi har inte tillräckligt med pengar att satsa i någonting. Vi har sökt fonder till investeringar av maskiner t ex. 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 kan skriva ett kontrakt på tre år, när vi inte har pengar för tre år, utan då har vi fått gå genom lokalförsörjningskontoret och bett dem att hjälpa till att skriva kontrakt och det gör inte de med vilken fastighetsägare som helst. Så den trögheten finns hela tiden.

Den sociala arbetsplatsen har inte något fast avtal med kommunen utan kämpar med att sälja enskilda platser. HVB-hemmet har i sin startfas 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 offentlig upphandling behövde göras. Medan denna studie skrivs går dock detta avtal ut och de förlorar den nya upphandlingen mot ett större internationellt företag.

Bristande samordning

Sjukhemmets ägare har under de dryga tio åren lämnat anbud på flera enheter i kommunen och fått uppfattningen att man arbetar med anbuden på lite olika sätt i olika kommundelar. I den ena kommundelen gick det betydligt långsammare, var svårare att få besked och fanns mindre möjligheter att påverka säger de.

För den sociala arbetsplatsen är det ett problem att målgruppen tenderar att falla mellan stolar både inom kommunen och mellan kommunen och andra aktörer. Arbetshandikappade som inte har begåvningshandikapp tillhör inte gruppen omsorgstagare som har laglig rätt till daglig sysselsättning. Dessutom har den tidigare bidragsgivaren arbetsmarknadskontoret nu sagt att ”det här är inte vårt bord!”, och kommer inte att ge några bidrag längre. När jag träffar den verksamhetsansvarige har föreningen vänt sig till kommunens vård- och omsorgskontor och väntar på besked därifrån. Längre fram får jag dock veta att verksamheten inte kommer att få fler bidrag därifrån heller, utan att de funktionshindrade är varslade om uppsägning.

På HVB-hemmet upplevs pappersexercisen med tillstånd från Länsstyrelsen, registreringar hos PRV, bygglov från kommunen etc som betungande. Ändå har företaget inte stött på Lagen om Offentlig Upphandling annat än som information från Länsstyrelsen att vissa kommuner i länet kan tänkas tillämpa den i detta fall. Den pensionerade blivande företagaren säger att det aldrig hade fungerat om hon haft ett heltidsarbete att sköta.

Negativa attityder

Den mest samstämmiga uppfattningen från de olika företagen är att de brottas med negativa attityder såväl från kommunen som från samhället i övrigt. Grundaren till 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 man kan säga nej.

Också den Sociala arbetsplatsen har mött negativa attityder från offentliga organisationer. De kunde inte anställa fler eftersom en person på Arbetsförmedlingen Resurs inte tillstyrker fler lönebidrag hos dem. 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 en god relation till den kommunaldelsnämnd där de var aktiva. De mötte istället negativa attityder från sina fd 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 de anhöriga tycker det är tryggt med det kommunala, eftersom privata företag kan gå i konkurs, förklarar de. 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 möjliggjort företagandet har varit grundarnas och initiativtagarnas mycket starka engagemang för sin verksamhetsidé och sin målgrupp. Det gäller samtliga utförare som intervjuats. 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 en längre erfarenhet av det område inom vilket de arbetar och har stor nytta av sin rika erfarenhet och kompetens. Grundarna till Sjukhemmet framhävde detta, men tydligast illustreras betydelsen av kunskap och erfarenhet i fallet med HVB-hemmet, där grundaren på grund av just erfarenhet och akademisk kompetens bl a genom skrivelser kunde argumentera för sakfrågor gentemot Länsstyrelsen.

Betydelsen av personliga kontakter framkommer också tydligt i tre av företagen. HVB-hemmets grundare hade god hjälp av kontakter från sitt engagemang i Bris 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 kommunaldelskontoret. 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 betydelsefullt för flera företagare, som ett sätt att hämta stöd och kraft i den motiga verkligheten. Som Omsorgsföretagets grundare uttrycker det är det viktigt att ha någon som:

Förstår vad det handlar om och frågar om vi sover på nätterna osv

Kommunala aktörers synsätt

Ur diskussioner med kommunala aktörer framkommer bl a att även kommunala aktörer upplever att deras omgivning är skeptiska till alternativa utförare, liksom att upphandlingprocessen på sina håll är illa skött. Vidare ifrågasätter man möjligheterna att på längre sikt kontraktera mindre företag, eftersom de ofta blivit uppköpta av multinationella företag. Dessa frågor diskuteras nedan.

Kommunens initiativ

Vi har ju 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 ju kommunen som säger att – nu vill vi konkurrensutsätta det här området.

Ovanstående citat är hämtat från en fd beställartjänsteman, som förklarar att företagen inte alltid förstår hur det går till inom en kommun. Först fattas ett politiskt beslut om att någon kommunal verksamhet skall konkurrensutsättas, innan det annonseras ut och intressenter kan begära anbudsunderlag. Ofta är då de enheter som upphandlas relativt stora. Fackliga företrädare menar att de normalt är alltför stora för t ex en sjuksköterska som skulle vilja överta ett mindre verksamhetsområde. De socialdemokratiska politikerna talar i termer av att hitta en bra ”balans” mellan kommunala och alternativa utförare. De menade att de 20-30% externa utförare som kommunen hade vid tiden för studien innebar en sådan balans. Oppositionsrådet framhöll att otydliga signaler skapas i och med oenigheten i socialdemokratin i denna fråga.

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

Lagstyrd verksamhet

Tjänstemän 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 köpa in något 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 politiker som tjänstemän bekräftar företagens upplevelser av att relationerna till alternativa utförare hanterats på lite olika sätt i olika kommundelar. Huruvida offentlig upphandling görs och vilken typ av avtal⁵ som tillämpas skiljer sig också mellan olika sektorer. Driftsentreprenad tillämpas inom äldreomsorgen medan individ- och

⁵ 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, medan ram-avtal, som är vanligare inom individ- och familjeomsorg liksom handikappomsorg, inte innebär lika stark förpliktelse från kommunens sida.

familjeomsorgen liksom handikappomsorgen oftare köper in enskilda platser och/eller tecknar ramavtal. Det som skiljt sig mellan olika kommundelar är dels hur pris och kvalitet viktats och värderats och dels om valen av utförare varit politiker eller tjänstemannastyrd.

När anbudet inkommit görs först en formell granskning av anbudsgivarna för att kontrollera att de uppfyller alla lagliga krav, har skattsedel, inte finns i brottsregistret etc. Anbudet ”nollställs” sedan 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. Sedan ska man ha bestämt sig för innan ifall man vill vika 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 galeat.

Hur det hela sedan värderas beskrivs av en beställare som en fingertoppskänsla, eller en tyst kunskap, som man får när man jobbat mycket med dylika frågor. En beställare berättar att i hennes kommundelsnämnd har de byggt upp ett eget formulär som fungerar som en riktlinje. På frågan om priset eller kvaliteten väger tyngst är svaret tveklöst priset. Det var dock ändå tydligare kring 1992 när upphandlingarna började. Sedan anmälningar om missförhållanden kommit in har man blivit mer medveten om kvaliteten, hävdar beställarna. Även upphandlingsenhetens chef menar att något av det svåraste i hela upphandlingsprocessen är att objektivt värdera kvaliteten i anbudet. Det hela handlar också om att ”som man frågar får man svar”. Med ett bra förfrågningsunderlag så blir det en lätt utvärdering, men så snart det är lite svagare och man har ”missat vissa grejer” så blir det svårigheter, menar han. Oppositionsrådet är mycket kritisk till hur anbudet värderats. 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 kommundelsnämnder.

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 från kommundelsnämnden. Beställarna berättar:

Man börjar ju med vård- och omsorgsgruppen och så tar man upp det i presidiet och sedan är det ju 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 ju 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 haft över specifika beslut beskrivs som beroende av vilka personer som funnits i de olika kommundelsnämnderna. Det har också varierat över tid, berättar en beställare. Tidigare var besluten mer av en tjänstemannaprodukt. Sedan när socialdemokraterna kom tillbaka till makten efter valet 1994 var de helt negativa till alternativa utförare, säger beställaren. Efter en tid började dock socialdemokraterna visa intresse för alternativa utförare, och då gjordes det mer till en politisk fråga genom att utse en upphandlingsgrupp, säger hon. Upphandlingsenhetens chef 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 dom är ju 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, dom är lojala mot den s.k. sittande regeringen i kommunen.

Andras skepticism

Ingen av de vidtalade personerna uttrycker egen skepticism till alternativa utförare. Däremot framhåller de flesta att det finns andra som har negativa attityder. Beställarna menar att varje upphandling i början, för ca 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 saker som:

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

Dom som [vi] har avtal med är ju väldigt måna om den enskilde och för deras del är det ju det som är det centrala. Det handlar inte om att göra sig storkovan. Självklart så vill dom överleva. Det är klart att dom vill. Men det handlar inte om att bli rik utan de har fått en möjlighet att omsätta sina egna idéer. [...] hur mån man är om fortbildning och kompetensutveckling för personalen. Att man frigör personal att åka bort tillsammans några dar 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 sånt 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.

Det finns således inga negativa attityder till alternativa utförare att spåra bland de tjänstemän jag talar med. Däremot upplever dessa 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 sen finns det andra tjänstemän, som jag har en mycket stark känsla av att dom motarbetar det här. [...T.ex.] 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 beställare som vård- och omsorgschefen framhåller att även brukarnas anhöriga ibland är skeptiska till alternativa utförare.

Ja då har dom fått för sig att det kostar så mycket och att dom 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 dom, utan man betalar till kommunen.

Man vill inte ha sina ungdomar eller barn eller vuxna utvecklingsstörda ute på s.k. fattigauction. [...] 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 informera pensionärsorganisationer och annat. De har lyckats bra. Sedan finns det också kommundelar 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 större nationella eller multinationella företag. Enligt en beställares uppskattning är det nu efter uppköpen bara 2-3 småskaliga utförare kvar, 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 där har – när man lämnar ut på anbud så var det mer de här mera familjära entusiasterna, eldsjälarna, 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 kommunen 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 varann 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 ju 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 fanns inte bara bland brukarnas anhöriga, utan också inom kommunen. De kommunala aktörerna hänvisar dessa attityder till tjänstemän som inte möter utförarna direkt, samt till anhöriga och medborgarna i allmänhet. Härvidlag kan också tjänstemännen härleda dessa skeptiska attityder till okunskap 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 förfarandet 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 varannat 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 handlande 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.⁶ 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.⁷ Komplexiteten i den kommunala förvaltningen och politiken

⁶ Definitionen är här enkelt formulerad, men ligger enligt mitt synsätt i linje med Scotts definition (1995, s 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 & Siverbo, 2001).

⁷ Som beskrivits styrs den ovan diskuterade verksamheten förutom av Kommunallagen också av bl a 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, och härvidlag känner sig beställarna

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 betydelsefull för arbetet i kommunerna (Brunsson & 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 utformande av anbudsunderlag osv.

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 et al (2002) såsom varande såväl tjänsteleverantörer 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 bygglov. De tjänstemän som köper in HVB-hemmets tjänster är sedan ytterligare andra. Beställare upplevde att andra tjänstemän, 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 sk särkoppling mellan retorik och praktik (Meyer & 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 (cf Brunsson, 2002). Här kan kommunens roll som (alla) medborgarnas 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. Mot bakgrund av rollen som medborgarnas intresseorganisation är allmänhetens attityder naturligtvis en högst relevant aspekt att beakta. Kommunerna måste balansera mellan allmänintresset å ena sidan och kravet på valfrihet och att släppa in nya aktörer på marknaden å den andra (Blomqvist & Rothstein, 2000, Norén, kommande, 2005). Denna studie aktualiserar också frågan om politikernas och tjänstemännens olika roller i kommunerna. Frågan är ofta återkommande och svårlös (cf Montin, 2002).

I föregående avsnitt illustrerades, genom HVB-hemmets ansträngningar, att det omfattande arbete som krävs för att etablera sig i omsorgssektorn medför hinder för små- och nyföretagande. 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

påpassade av Konkurrensverket. En diskussion kring innehållet i dessa lagar och hur de påverkar den konkreta verksamheten ligger dock utanför ramen för denna artikel.

kontraktera ett stort antal småskaliga utförare. Merparten av aktörerna i denna studie uttrycker en farhåga för att ett offentligt monopol ersätts med ett privat monopol, eller i alla fall en oligopolsituation. Få tror att detta gynnar någon förutom de stora företagen. Ur ett nationalekonomiskt perspektiv tar även Kähkönen (2004) upp frågan. Hon menar att en cirkel har utvecklats där tjänsteproduktion utsätts för konkurrens, långa kontraktstider minskar antalet leverantörer, och konkurrensen återigen blir begränsad. Problematiken är komplex. Denna studie har också visat att kortare kontraktstider inte kan 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. Exempelen ovan visar att den studerade kommunen inte lyckats särskilt väl med detta. Den klassiska avvägningen mellan ekonomi och verksamhet är svårlöst och hanteras inte heller i beställar-utförar modellen (Brorström & Rombach, 2000).⁸ 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 patentröslösningar 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 tiden genom människors interaktion på ett spontant och oavsiktligt sätt. De tar sig uttryck i normer, konventioner och accepterade sätt att göra saker. De informella institutioner som verkar i ett visst sammanhang är således starkt kopplade till den kultur som råder i landet, regionen och/eller 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 företagare 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). I den studerade regionen gav många uttryck för att de mött denna misstänksamhet. Särskilt tydligt är detta när det gäller företagande inom vård- och omsorgssektorn. Även om sådant företagande 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.

En informell institution i det svenska samhället som flera intervjuade uttryckligen kopplade samman med denna negativa attityd till företagande är den sk "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 t ex starta ett företag, riskerar att bli föremål för andras avundssjuka och ogillande och därmed bli motarbetad (cf Pettersson, 1999). De negativa attityderna till småföretagare som upplevts av olika aktörer såväl i samhället i stort som bland de kommunala tjänstemännen och politikerna kan förstås mot bakgrund av denna informella institution.

⁸ För en beskrivning av andra styrformer och förnyelser av kommunerna de senaste decennierna hänvisas till Montin (2002).

Till detta kommer våra institutionaliserade föreställningar om kön, dvs 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 när kvinnor inom vård- och omsorg, t ex sjuksköterskor, blir företagare. Detta understöds av Sundin (1997), som skriver att kvinnor som försökt bli alternativa utförare inom den offentliga sektorn mötts av mycket större misstro än sina manliga kollegor.

Förändringar av tanke och handlingsmönstren är tidskrävande (cf Löwstedt, 1995). I Norrköping uttrycker beställarna att varje upphandling var en stor sak tidigare, men att det nu inte är ”*något konstigt längre*”. En förändring av såväl rutiner som tankesätt hos beställarna som dagligen arbetar med dessa frågor har varit möjlig. Idén är inte ny för beställarna och förkastas därför inte, utan är snarare på väg att bli en ny institutionaliserad väg att tillhandahålla tjänster (cf Czarniawska, 1998). Emellertid framförs också av flera att tjänstemän som inte dagligen möter de privata utförarna har mer negativa attityder. Frågan är hur långt man kommit inom den kommunala organisationen med att ”luckra upp” skepticismen till företagande inom omsorgen. Huruvida kommunen överhuvudtaget bör arbeta aktivt för en sådan uppluckring eller inte är en politiskt känslig 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 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 t o m 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. Det ena är att ange villkoren för småföretagande inom omsorgssektorn. Kort och i punktform blir då slutsatserna följande.

Formella hinder

- Kvalitetsaspekterna är ej framskriva i anbudsunderlaget
- Enhetliga värderingskriterier för pris och kvalitet saknas
- Den kommunala ekonomin tillåter inte en värdering av kvaliteten i småskaligheten
- Politikers och tjänstemäns roller i beslutsprocessen är oklar och varierande
- Den politiska inriktningen är oklar pga oenighet inom (s)
- Kommunerna är restriktiva med upphandlingar pga uppköp från multinationella företag
- För stora enheter upphandlas

Informella hinder

Misstroende beroende på:

- Okunskap
- Jantelag
- Olika logiker och tankestrukturer

Möjligheter

- Starkt engagemang och drivkraft
- Erfarenheter från tidigare arbete med samma frågor
- Kontakter med tjänstemän, politiker, och likasinnade företagare

Ett annat 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. Formella lagar och regler i samhället ger vid handen att kommuner är politiskt styrda organisationer som har många motstridiga mål att uppfylla. De kommunala aktörernas vardag och verksamhet går ut på att följa dessa de givna lagar och regler som finns. Olika styrmodeller har provats i olika kommuner över tiden, men någon patentlösning 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. Att förändra sysättet på alternativa utförare av vård och omsorg tar tid. Även om "New" Public Management har 10 år på nacken är det fortfarande nytt för många.

En tredje 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 upphandlingsförfarandet 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 förlängda avtalstider och förkortade handläggningstider, 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 för medborgarna tydliggöra syftet med alternativa utförare samt att det fortfarande är fråga om offentlig insyn och offentlig finansiering, kan politikerna förbättra företagandets villkor. Vikten av tydliga inriktningsbeslut framkommer också.

Ett fjärde sätt att formulera slutsatser är att reflektera kring hur NPM i de studerade fallen har fungerat i praktiken. Svaret måste rimligen bli: Inget vidare. De beskriva fallen talar för sig själva. 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.

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 eller diskurser. Personligen kommer jag att gå vidare med frågan om vad som händer med entreprenörskap, sysselsättning och marknadsstruktur i och med de multinationella företagens uppköp av de små utförarna av välfärdstjänster. Andra relevanta forskningsområden som framkommer är värderingskriterierna för anbuden och viktningen av pris och kvalitet, liksom beslutsprocessens utformande.

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. Kommer vi att se tillbaka på 1990-talets slut och 2000-talets början som den idealistiska tid, då vi fortfarande trodde det var möjligt för de ”små entusiasterna” att driva egen vård- och omsorgsverksamhet?

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, M (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.
- Brunsson, Nils, 2002
"Politisering och företagisering." I (red) *Ledning av företag och förvaltningar*. SNS Förlag.
- Czarniawska, Barbara, 1992
Styrningens paradoxer : scener ur den offentliga verksamheten. Stockholm: Norstedts juridikförl.
- Czarniawska, Barbara och Bernward Joerges, 1998
"Winds of Organizational Change: How Ideas Translate into Objects and Actions." I Brunsson, Nilsoch Johan P. Olsen (red) *Organizing Organizations*. Bergen/Sandviken: Fagbokforlaget.
- DiMaggio, Paul och Walter W Powell, 1991
"Introduction." I DiMaggio, Pauloch Walter W Powell (red) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Forsell, Anders och D Jansson, 2000
Idéer som fångslar: recept för en offentlig reformation. Malmö: Liber Ekonomi.
- Havnevik, Kjell och Mats Hårsmar, 1999
The diversified future - An Institutional Approach to Rural Development in Tanzania. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Hood, 1991
"A public management for all seasons?" *Public Administration*, 69: 3-19
- Johansson, Roine, 2002
Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen: En skolbildnings uppkomst, spridning och utveckling. Lund: Studentlitteratur.
- Jonsson, Leif, Peter Gustavsson, Sven-Inge 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: 31-47

Löwstedt, Jan, 1995

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

Meyer, John W. och Brian Rowan, 1991

"Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony." I Powell, W. W. och P. J. 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, Eoch A Thörnqvist (red) *Anställda som startar eget*. Norrköping:

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. Göteborg: 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: 7-30

Sundin, Elisabeth, 1997

"Den offentliga sektorna omvandling och kvinnor och mäns företagande inom typiskt kvinnliga sektorer." I Sundin, E (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.

Svedberg Nilson, Kerstin, 2000

"Marknadens decennium." I Szebehely, M. et al (red) *Välfärd, vård och omsorg*. SOU 2000:38.

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: 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.