



**MÄLARDALENS HÖGSKOLA
ESKILSTUNA VÄSTERÅS**

Akademien för hållbar samhälls- och teknikutveckling

Statsvetenskap 61-90

Uppsats 15hp, Ht 2009

Säkras offentlighetsprincip och insyn vid privatisering av vård- och omsorgsenheter?

**- en jämförande utvärdering av en kommuns respektive ett
landstings upphandlingar.**

Författare: Christofer T. Björkskog

Handledare: Mikael Axberg

Säkras offentlighetsprincip och insyn vid privatisering av vård- och omsorgsenheter?

- en jämförande utvärdering av en kommuns respektive ett landstings upphandlingar.

Christofer T. Björkskog

I den allmänna debatten kan vi återkommande läsa och ta del av medborgares tyckanden och tänkanden kring stundande eller redan genomförda privatiseringar inom den allmänna vård och omsorgen. Utifrån den allmänna diskursen och den tidigare forskningen kring fenomenet privatisering inom det offentliga Sverige har frågor väckts om hur man inför dessa nya driftsformer säkerställer folkliga värdegrunder som offentlighetsprincip och insyn. Redan i de inledande delarna av upphandlingsdokumenten som de båda huvudmännen, Sala Kommun och Västmanlands läns landsting, upprättat framgår en intressant olikhet i fråga om begreppsinnebörd och tolkning. Allmänt förhåller sig båda fallens avtalsregleringar mycket detaljerade och utförliga. Sammanfattningsvis har denna studie visat att såväl offentlighetsprincip som insyn säkras under upphandling.

Key words: health care, responsibility, privatization, public, insight.

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	5
2 Syfte, frågeställningar och disposition	6
3 Litteratur och tidigare forskning.....	7
3.1 Offentlighetsprincipen	8
3.1.1 Offentliga handlingar.....	10
3.2. Insyn.....	11
3.3 Privatisering – vad menas med privatisering.....	12
3.4 Utvärderingar	14
3.5 Studiens definitioner och avgränsningar.....	15
4 Metod.....	15
4.1 Deltagare.....	16
4.1.1 Sala Kommun	16
4.1.2 Västmanlands läns landsting	17
4.2 Material.....	17
4.3 Analysram	18
4.4 Procedur	22
5 Resultat	24
5.1 Sala Kommuns upphandling.....	24
5.2 Västmanlands läns landstings upphandling	27
5.3 Sammanfattningsvis jämförelse	30
6 Diskussion	35
6.1 Studiens reliabilitet och validitet	37
6.3 Etik.....	37
6.4 Framtida forskning och slutord.....	38
Referenser.....	39

1 Inledning

I den allmänna debatten kan vi återkommande läsa och ta del av medborgares tyckanden och tänkanden kring stundande eller redan genomförda privatiseringar inom den allmänna vård och omsorgen. Somliga tycker detta privatiserande ger sämre vård, begränsad insyn och att det urholkar vårt samhälle, medan andra tycker precis tvärt om. Syndabockarna skiftar, allt från enskilda politiker, till de stora företag som driver vård och omsorg i privat regi. Forskningen förlorar sin möjlighet till åtkomst av rådata menar Björk och Karlsson i en artikel publicerad i DN Opinion, 2009-07-10. Vem eller vilka som har ansvaret för detta tillkortakommande är minst sagt lika svårt att få klarhet i. Inte alltför sällan vägrar politiker och journalister att blicka tillbaka och titta på de resultat som faktiskt uppstått vilket försvårar ansvarsutkrävandet ytterligare menar Kumlin, 2003. Huruvida detta är ett resultat av faktisk misär inom välfärds Sverige idag? Eller om det rör sig om journalistisk rubricering i syfte att öka försäljningen av lösnummer av berörda tidningar? Detta skall jag låta vara osagt, men det tåls att tänka på, när var och en skapar sig en uppfattning eller åsikt om hur det är ställt med den svenska välfärden och huruvida privatiseringar av det allmänna, traditionellt offentligt drivna, är bra eller dåligt. Denna studie har inte haft som syfte eller ansats att ta några ställningstaganden om huruvida privatisering är bra eller dåligt för vare sig medborgare eller verksamheter. Studien har haft för avsikt att belysa och analysera hur insyn och offentlighet hanteras i samband med privatisering av tidigare offentlig verksamhet i förhållande till offentlighetsprincip och insyns aspekter. Då tidigare forskning och inlägg i samhällsdebatten pekat på att det föreligger flera juridiska och praktiska skillnader mellan den offentliga och privata driften av en verksamhet ansåg jag att det kunde ligga något i den oro som uttryckts och att detta vore meningsfullt att gräva lite djupare i frågan. Bland de mer kritiska uttalanden som gett liv åt debatten kring faror med privatiseringar kan nämnas Lennart Lundquists, professor i statsvetenskap vid Lunds universitet, uttalande i Dagens Medicin den 14 november 2007 ”– Vården kommer att bli tystare, precis som skolan, omsorgen och alla andra områden som privatiseras. De anställda kan förbjudas att tala med pressen och vi får inte veta vad som händer.”

2 Syfte, frågeställningar och disposition

Utifrån den allmänna diskursen som delvis berörts i inledningen och den tidigare forskningen kring fenomenet privatisering inom det offentliga Sverige har frågor väckts om hur politiker och tjänstemän inför dessa nya driftsformer säkerställer viktiga värdegrunder som offentlighetsprincip och insyn.

Syftet med denna studie har varit att ta reda på hur frågor som berör insyn och offentlighet hanteras i samband med privatiseringar. Hur kan en upphandling se ut, både inom landstingens vårdutbud samt inom kommunernas omsorgstjänster, med tanke på säkring av demokratiska värden som påverkar folkets möjlighet till ansvarsutkrävande gentemot vård och omsorg inom det allmänna? Studien avser utvärdera och jämföra två upphandlingar utifrån kriterier som tidigare forskning påvisat vara kritiska eller otydliga då det kommer till reglering av insyn och offentlighet.

Studiens frågeställningar är:

- Vilka punkter påtalas av tidigare forskning vara av vikt, att ha med vid en upphandling, för att säkra insyn och offentlighetsprincip?
- Går dessa punkter, som identifierats i föregående frågeställning, att återfinna direkt eller indirekt inom ramen för upphandlingars avtal?
- Finns det skillnader mellan upphandlingarnas utformande och innehåll beroende av vilken huvudman som utfört och ansvarat för upphandlingen?

Dispositionsmässigt är uppsatsen uppbyggd enligt följande: Efter abstraktet och innehållsförteckningen följer inledningen. Inledningen ger en kortfattad bakgrundsbeskrivning till området som är valt. Som andra del i uppsatsen kommer denna del som ni läser just nu: syfte, frågeställningar och disposition. Under den tredje rubriken redovisas litteratur och tidigare forskning kring ämnet privatiseringar samt avslutas med

studiens definition. Fjärde delen av uppsatsen inleds med en kort presentation av vilken metod som använts under studien varpå en kort presentation av deltagarna som ingått i studien görs. Efter material framställningen presenteras analysramens beståndsdelar mer ingående genom att de bakomliggande analyspunkterna från tidigare forskning och den allmänna debatten spaltas upp. Detta tillvägagångssätt har valts för att försöka förtydliga vad som gett upphov till den analysram som applicerats på det empiriska materialet. Som sista del i metodavsnittet redovisas proceduren som företagits under studiens gång genom en kort redogörelse av händelseförloppet som sådant. Detta görs i form av en kortfattad dagboksvariant för att påvisa en del problem som kan uppstå vid insamlandet av empiriskt material trots att det rör sig om offentliga handlingar. I resultatdelen redovisas först deltagarnas upphandlingar var för sig varpå en jämförande resultatdel följer. Som avrundning på uppsatsen diskuteras resultaten samt dess tillförlitlighet och giltighet. I detta diskussionsavsnitt läggs även slutsatsen av studien fram tillsammans med några ord om generaliserbarhet. Även några ord rörande etiska ställningstaganden i förhållande till den genomförda studien läggs fram. Avslutningsvis kan ni läsa några mer privata reflektioner som uppstått under studiens gång som kan ge uppslag till framtida forskningsfrågor i relation till detta ämne eller kommande uppsatser.

3 Litteratur och tidigare forskning

Enligt tidigare forskning har det visat sig finnas en betydande juridisk skillnad mellan den allmänna, offentligt drivna vården och den i privat regi drivna. Främst har denna forskning riktas mot det juridiska planet. Där bland annat skillnader i anställningstrygghet belyses mellan å ena sidan offentliganställdas meddelarskydd och öppenhetsreglering samt å andra sidan privatanställdas arbetsgivarlojalitet och risken för direkta sanktioner mot dem som uppfattas illojala mot arbetsgivaren. (Landelius, 2006)

Forskning (Hagström, 2004) pekar på ytterligare oklara områden såväl juridiskt som dokumenteringsmässigt som kan komma att påverka samhällets många områden i stor utsträckning i takt med att privatiseringarna inom offentliga färderna tilltar. I Rothstein 2005 menar författarna att stora delar av det svenska samhället håller på att förändras mot ett mer marknadsinriktat samhälle, där politisk styrning i många hänseenden ersätts med ett elitiskt tjänstemanna styre, där ideologiska idéer och medborgarnas åsikter känns allt mer främmande i relation till de beslut som fattas.

Landelius 2006 flaggar för att flera punkter bland dessa otydliga juridiska formuleringar som styr den allmänna vården och omsorgen måste förankras och säkras i de avtal som upprättas mellan huvudmän, landsting och kommun, och dess privata aktörer som skall tillhandahålla tjänsterna fortsättningsvis. Upphandlare och andra tjänstemän inom såväl kommun som landsting uttrycker juridiken som svår och behöver inte sällan assistans i sin yrkesutövning av jurister med författningsrättslig kompetens. Händelsevis medför dessutom en ökad kunskap inom det juridiska området att punkter tas bort ur avtalen som visar sig vara överflödiga i någon mening. Vilket dock kan ge reaktioner i motsatt håll än det förväntade som exempelvis påvisas i Lennart Lundquists artikel *Yttrandefrihet slopas i vårdval Stockholm* i Dagens Medicin 2007-11-14, där den punkten inom Stockholms upphandlingar som tvingar de privata entreprenörerna att garantera de anställda samma ställning som offentliganställda i fråga om yttrandefrihet togs bort.

3.1 Offentlighetsprincipen

Den vård och omsorg som finansieras och utförs inom ramen för det allmänna, som en del av vårt nationella välfärdssystem, är enligt tradition präglad av offentlighetsprincipen. Offentlighetsprincipen är en viktig beståndsdel inom det demokratiska systemet i vårt samhälle. Principen används för att reglera öppenhet och insyn samt möjliggöra ansvarsutkrävande rörande politiska beslut och förvaltningsuppgifter. (Premfors, 2000)

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck genom flera av våra lagar. Såväl genom yttrandefrihets regleringar i RF (regeringsformen) som genom allmänna handlingars offentlighet i TF (tryckfrihetsförordningen). Sekretesslagen reglerar i sin tur vad som i dessa sammanhang inte behöver anses vara av offentlig karaktär. Detta grundar sig ofta på ett integritetsskydd för enskilda individer. Det finns dessutom lagar som reglerar vad som är att betraktas som företagshemligheter och därför också kan borttagas ifrån offentlig utlämning. Detta är en djungel av lagar och paragrafer som inte alltid är helt enkel att utreda för upphandlare inom offentlig verksamhet men förhoppning och uppmaning om att framtiden skall leda till ökad kunskap kring dessa avtalsrutiner uttrycks i Hagström, 2004. Juridiken verkar inte heller lätt att tolka och förstå för de enskilda näringsidkare som ger sig i kast med att bedriva vård- och omsorgsverksamhet för landstings eller kommuners räkning menar Landelius, 2006. Till detta kommer också de områden inom lagen som reglerar möjligheten, eller rättare sagt förhindrar, uppgiftslämnarspårning inom offentliga verksamheter. Detta innebär att arbetsgivaren inte har rätt att försöka ta reda på vem som lämnat ut uppgifter till media o.s.v. rörande tvivelaktigheter och liknande som kan anses ligga i allmänhetens intresse att få reda på. Dessa uppgifter behöver komma till allmänhetens kännedom utifrån teorier om ansvarutkrävande menar Lundquist, 1998. Lagen förhindrar dessutom att sådana händelser anges som grund till avsked eller andra former av repressalier mot den anställde uppgiftslämnaren. Dessa lagparagrafer är något som den privata företagsmarknaden inte har någon motsvarighet till. Där gäller snarare det omvända. Den anställde skall i första hand vara lojal mot sin arbetsgivare och yppande av känsliga uppgifter kan därmed leda till avsked eller andra påföljder. Denna skillnad i företagskulturer ses ofta som ett stort hot mot insynen och offentligheten i samband med att en tidigare landstings eller kommunal verksamhet övergår till privaträttslig drift påpekar såväl Landelius, 2006, som Rothstein, 2005.

Anställda inom offentliga verksamheter, som utgör ett av de viktigare leden för uppgiftsutlämnande och kontroll (Lundquist, 1998), blir ofta rädda för att belysa och påtala brister i verksamheter som bedrivs i privat regi då de tror sig riskerar att bli uppsagda. Dock är detta en rädsla som även tenderar visa sig bland de offentliganställda, främst då hos vikarier och timanställda. Detta har i flera politiska debatter tyckts vara en av de större

oroshärdarna vid privatiseringar av allmänna välfärdstjänster av olika slag (Feltzing & Ruwaida, 2003). Dock visar senare forskning och prövning av sådana fall att det oftast rör sig om missuppfattningar och felaktiga tolkningar av omständigheter från såväl arbetstagare som arbetsgivares håll enligt Landelius. Enligt lagen framgår att verksamheter som privatiseras, eller läggs ut på entreprenad, som kan anses utgöra del av den allmänna vården och omsorgen, fortfarande står och lyder under offentlighetsprincipen. Då inom alla punkter som rör anställdas rättigheter, möjligheter och skyldigheter till uppgiftslämnande och tillika skydd från repressalier av tidigare nämnda former. Detta klargörs genom att det är verksamhetens art, finansiering och huvudman som avgör huruvida offentlighetsprincipen och meddelarskyddet gäller. Med andra ord inte dess driftsform, som såväl arbetsgivare som anställda ofta tycks tro.

Många av lagpunkterna kring offentlighet, insyn och sekretess är svåra att uttyda och tolka, och är inte alltför sällan skrivna på ett byråkratiskt och juridiskt svårbegripligt sätt. Dessa svårigheters faktum går att utläsa i Reinfeldt & Ask, 2009. Detta har medfört att tidigare forskning rekommenderat och tryckt på att vissa specifika uppgifter måste säkerställas i de avtal som upprättas mellan huvudmannen och utföraren av verksamheten. Även från politiskt håll har vissa punkter påpekats som extra viktiga att ta upp i de avtal som upprättas initialt mellan parterna. Detta för att undvika missförstånd och driftstörningar som enkelt kan hanteras genom att föregripa dessa frågor redan i det initiala skedet av en privatisering. (Regeringskansliet, 2009)

3.1.1 Offentliga handlingar

Som ett led i det övergripande granskningsarbetet av förvaltningars utträttanden styrs dessa verksamheters dokumenteringsregler av den principen att det som bekostas av folkets skattepengar också skall redovisas öppet och vara tillgängligt för allmän granskning. (Premfors, 2000)

Handlingar och där tillhörande journaler inom såväl landstings- som kommunal vård och omsorg anses utgöra offentliga handlingar som innevånarna, forskare, journalister och liknande parter har rätt att anonymt begära ut utan oskäligt dröjsmål under förutsättning att de inte är sekretessbelagda i enlighet med rådande sekretesslagstiftning. Ett nekande till utlämnande av uppgifter kan inom det offentliga systemet överklagas och därmed prövas av kammarrätten. Någon motsvarighet gentemot privaträttsliga subjekt som bedriver vård och omsorgsdrift på entreprenad åt kommun eller landsting finns inte. Vid de fall huvudman inhämtar uppgifter från det privata företaget, för att t.ex. genomföra kvalitetskontroller, utvärderingar eller liknande så blir dessa inhämtade handlingar automatiskt offentliga handlingar och därmed åtkomliga för allmänheten på samma sätt som övriga handlingar inom offentlig verksamhet. Om en patient nekas att få del av sin egen journal utav den privata vårdgivaren skall detta ärende genom vårdgivarens försorg överlämnas till socialstyrelsen tillsammans med ett yttrande. Socialstyrelsen avgör sedan ärendet genom prövning, detta beslut kan sedan i sedvanlig ordning överklagas till kammarrätten. (Landelius, 2006)

3.2. Insyn

För att en öppenhet och granskande, tillika ansvarsutkrävande och kritisk funktion skall vara möjlig behövs också en möjlighet till insyn i den vardagliga driften i verksamheten, inte bara i förhållande till upprättade dokument och handlingar. För att möjliggöra detta måste de som arbetar inom en sådan verksamhet ha ett utökat skydd för att våga påtala problem och missförhållanden på sin arbetsplats. De måste även säkras utrymme att rapportera och tala med medborgarna om förhållanden och sysslor inom förvaltningarna. Detta möjliggörs genom att den enskilde tjänstemannen, ämbetsmannen, inom dessa verksamheter, offentligt anställda, skyddas av lagstiftning när det kommer till utlämnande av uppgifter för granskning och publicering. Detta meddelarskydd förbjuder arbetsgivaren att försöka ta reda på vem som lämnat en viss uppgift till exempelvis media. Vidare

förbjuder denna lagstiftning eventuella sanktioner mot den som lämnar ut uppgifter om verksamheten. I samband med dessa punkter har även inslag i avtal som rör framtida styr möjligheter visat sig vara av stor vikt. Främst då tjänster inom det som benämns som det allmänna delvis regleras statligt vilket kan komma att justeras efter eller under det att en upphandling rörande driftsavtal behandlas och undertecknas. (Landelius, 2006; Lundquist, 1998, 2003)

3.3 Privatisering – vad menas med privatisering

Begreppet privatisering har i samhällsdebatten kommit att syfta till flera olika fenomen främst rörande avyttringar av verksamheter och tillgångar inom stat, landsting och kommuner. Många olika alternativa driftsformer av verksamheter inom kommun, landsting och stat har också kommit att slås samman i denna stora benämning av verksamheter oavsett hur ägarskap och funktionsbeskrivning har visat sig vara. Efterhand har begreppet privatisering även kommit att innefatta alla former av situationer där privata näringsidkare och eller brukare fått ett ökat inflytande i den offentliga verksamheten. Detta har föranlett till att jag känt det lämpligt att försöka bena ut vad som fortsättningsvis i denna studie kommer att anses vara en privatiserad verksamhet och vad som inte kommer att anses vara det.

Den ursprungliga, men numera inte vanligaste, betydelsen av begreppet privatisering rör situationer då stat, landsting eller kommun säljer ut hela eller delar av verksamheter eller bolag till privata näringsidkare och därigenom ej heller längre tar något ansvar för vare sig finansiering eller drift i den nya verksamheten. Denna form av absolut privatisering sker vanligen inom bostadsmarknad, kommunikation och transport sektorn. Dock är det sällan begreppet privatisering i den absoluta formen är den som tas upp i samhällsdebatten och det är ej heller den som utgör fokus för denna studie. (Landelius, 2006)

Landelius (2006) menar också att det som vanligast förekommer idag i vardagsmedia under begreppet privatisering snarare är en variant av privatisering som blivit vanligare inom den offentliga delen av vård och omsorg. Principen för denna form av privatisering benämns vanligen entreprenad verksamhet. Inom vilken landstinget eller kommunen säljer eller hyr ut fastigheter, med eller utan inventarier, som tidigare drivits som offentliga vårdinrättningar, t.ex. vårdcentraler, mottagningar, praktiker och sjukhus, till privata företag. Syftet med detta är att dessa företag tar över den vardagliga driften av verksamheten. Dessa företag tecknar avtal med landstinget eller kommunen där de åtar sig att svara för att erbjuda innevånarna vård och omsorgs relaterade tjänster i liknande omfattning som fanns innan privatiseringen. Dessa entreprenader styrs fortfarande av dess huvudmän, vilka fortfarande är de samma som före privatiseringen, d.v.s. landstinget eller kommunen. De avtal som upprättas i samband med privatiseringen samt de lagar och förordningar som det politiska samhället fastställer rörande allmän vård och omsorgsverksamhet blir huvudmännens verktyg för styrning av de privatiserade enheterna. Anledningen till att huvudmannaskapet kvarstår, och då även det yttersta ansvaret för verksamheten grundar sig i de lagar och förordningar som reglerar det allmänna, d.v.s. det skattefinansierade välfärdssystemet. (Landelius, 2006)

Även enskilda företag som bedriver vård och omsorg i helt privatfinansierad regi, t.ex. viss företagshälsovård och försäkringsfinansierad sjuk- och hälsovård, har stundom hamnat i samma benämning som dessa helt eller delvis avyttrade verksamheter. Förekomsten av helt privat vård är dock mycket sällsynt förekommande i Sverige idag menar Landelius (2006) och kommer därför inte att behandlas vidare inom ramen för denna studie.

Följande begränsningar inom privatiseringsmöjligheter gällande landsting och kommun i juridisk mening är dock av stor betydelse:

Myndighetsutövning kan inte läggas ut på privaträttsligt subjekt, vilket innebär att t.ex. psykiatrivård och smittskyddsområdet inte är möjligt att privatisera. Vidare finns en begränsning som anger att ledning av hälso- och sjukvård skall utövas av en politisk nämnd vilket medför att inte heller ledningsuppgifter kan läggas ut på juridisk person av associationsrättslig karaktär t.ex. ett aktiebolag. (Landelius, 2006)

I Persson & Johansson, 2005, lades förslag om att landsting måste driva minst ett sjukhus i egen regi i regionen samt att avtal för privat drift måste innehålla villkor om att verksamheten inte får drivas i vinstsyfte åt ägare och att vården inte får finansieras på annat sätt än med offentliga medel. Denna proposition gav inget enhälligt genomslag i lagtexten som är rådande. Dock kan den nämnas som intressant för studien då den omtalats mycket i den allmänna debatten kring privatisering. Med anledning av detta är chansen att denna propositions innehåll har kommit att påverka kommuners och landstings arbeten kring entreprenadreglering mycket stor.

3.4 Utvärderingar

Då tidigare forskning, som finns omnämnt i föregående avsnitt, pekar på att det främst rör sig om juridiska frågor som är av vikt när det kommer till reglering av insyn och offentlighet, är detta utgångspunkten för upprättandet av den analysram som behövs för att kunna utvärdera det empiriska materialet för studien. Utifrån vad Vedung (2009) beskriver genomförs utvärderingar *efter* att något skett, i dessa fall upphandling av tjänster. I denna studie utvärderas innehållet i upphandlingar utifrån kriterier som allmänheten, tidigare forskning, politiker och massmedia gett uttryck för de senaste åren. Analyspunkterna har till största del skapats före inhämtning och genomgång av det empiriska materialet, men möjligheten till att tillföra ytterligare utvärderingskriterier efter en första granskning har beaktats i enlighet med vad Vedung (2009) anser vara lämpligt. Denna studie ses främst som en, som Vedung (2009) beskriver det, deskriptiv värdering. Främst med anledning av att de värden som analyseras inte är mina egna definitioner, utan enbart sammanställts av mig till den aktuella analysramen. Utvärderingar kan användas i många olika situationer och med många olika intentioner menar Vedung, men dess främsta syfte är att belysa sådant som har gjorts, utförts, i ljuset av en teoretisk ram. Denna studies teoretiska ram att utvärdera utifrån är således det svenska demokratisamhället som sådant, då den teoretiska ramen för samhället är det lagverk som styr samhällets funktioner.

3.5 Studiens definitioner och avgränsningar

Definitionen som är gällande för denna studie avgränsas härmed till att enbart innefatta sådan verksamhet som avyttrats genom upphandling av tjänst och eller drift där huvudmannen tidigare bedrivit motsvarande verksamhet i egen regi, även kallat entreprenad.

4 Metod

Den metod som använts inom ramen för denna studie har varit kvalitativ textanalys i enlighet med vad som beskrivs i Esaiasson m. fl., 2007 s. 237-256. Den avgörande faktorn till att valet av metod blivit just kvalitativ textanalys grundar sig i att det intressanta för studien är just vad som tas upp i de avtal som tecknas i samband med privatiseringar och om insyn, offentlighetsprincip och styrning säkras genom dessa avtalsförfarande snarare än någon kvantitativ förekomst av begrepp och områden kring detta. Den sammanvägda texten är avgörande för huruvida detta kan anses uppfyllas snarare än i vilken frekvens dessa begrepp förekommer.

4.1 Deltagare

Inom ramen för studien har Sala Kommun (fortsättningsvis kallat Kommunen) och Landstinget i Västmanlands län (fortsättningsvis benämnt Landstinget) deltagit som respondenter för det empiriska material som insamlats. Dessa två respondenter har haft olika erfarenheter utav upphandlingar kring privatiseringar, entreprenader. Landstinget hade en flerårig vana inom privatiseringar medan Kommunen nyligen genomfört sin första privatiseringsupphandling, den för studien aktuella.

Urvalet av dessa två fall inom studien anses vara av strategisk typ, då kommunens fall, i egenskap av en förstagångs situation kan anses riskera att missa många viktiga detaljer i relation till sitt uppdrag och sina åtaganden. Landstinget däremot, som har en längre erfarenhet av dessa situationer, bör kunna ha en mer beprövad och granskad procedur för hur dessa situationer skall hanteras. Vidare kan anses att Landstinget, som en större enhet i närmare relation till stat och offentlighetsgranskning, torde vara mer utsatt för kritisk granskning i sina företaganden än den mindre, mer statsavlägsna, kommunen i detta scenario. Närhetsprincipen har också fått vara gällande i urvalet av respondenter, detta för att underlätta insamlandet och eventuella kompletteringar av materialet.

4.1.1 Sala Kommun

Sala kommun är en borgerligt styrd kommun där centern och moderaterna är de tongivande partierna med tio respektive åtta av de totalt 45 mandaten i kommunfullmäktige. Kommunen hade vid utgången av 2008 en befolkningmängd på ungefär 21 000 innevånare, varav andelen äldre (>65år) låg ett par procent högre än riksgenomsnittet. Kommunen har en landareal på 1 175 kvadratkilometer. Andelen innevånare med eftergymnasial utbildning är 24 % vilket är både lägre än genomsnittet för länet, 31 %, och lägre än riksgenomsnittet på 35 %. Främst är det den manliga delen av befolkningen som

representerar den lägre utbildade majoriteten. Arbetslösheten bland innevånarna motsvarar såväl läns- som riksgenomsnittet trots att andelen arbetslösa som är mellan 20-24 år ligger 5 % högre än riksgenomsnittet. Den främsta näringsgrenen i kommunen, där omkring 22 % av befolkningen är sysselsatt (cirka 35 % av kvinnorna och 10 % av männen), är vård och omsorg. Medelinkomsten per innevånare ligger ungefär 10 % under riksgenomsnittet, och den kommunala skattesatsen ligger någon procent högre. (SCB, 2008)

4.1.2 Västmanlands läns landsting

Västmanlands län är ett borgerligt styrt län där moderaterna, som största parti i den borgerliga blockalliansen, och socialdemokraterna, som oppositionsledare, är de tongivande partierna med sjutton respektive trettio av de totalt 77 mandaten i landstingsfullmäktige. Länet hade vid utgången av 2008 en befolkningmängd på ungefär 250 000 innevånare. Länet har en landareal på 5 690 kvadratkilometer. Andelen innevånare med eftergymnasial utbildning är 31 % vilket är något lägre än riksgenomsnittet på 35 %. Arbetslösheten bland länets innevånare motsvarar riksgenomsnittet. Den främsta näringsgrenen i länet är vård och omsorg. Medelinkomsten per innevånare ligger någon procent under riksgenomsnittet. (SCB, 2008)

4.2 Material

Det empiriska materialet har bestått av upphandlingsunderlag, upprättade avtal mellan huvudman och privat företag för utförande av vård- omsorgstjänst på uppdrag av huvudmannen, policy dokument och lokala bestämmelser relevanta för studien samt andra skriftliga överenskommelser mellan parterna rörande den privatiserade verksamheten,

entreprenaden, som refereras och hänvisas till i de övriga upphandlingsdokumenten. (Landstinget Västmanland, 2009; Sala Kommun, 2009)

4.3 Analysram

Utifrån tidigare forskning och samhällsdebatt har punkter och kriterier för analysramen identifierats. Dessa punkter redovisas först i punktform med förtydliganden följt av analysramen i färdig form. De forskningsursprungligt intressanta punkterna och kriterierna har valts ut genom devisen att det som i rapporterna framgår som problematiskt alternativt där rapporterna efterlyser mer forskning har fått utgöra områden för vidare granskning och problematisering. Utifrån dessa identifierade problem och forskningspunkter har riktlinjer för vad som skall eftersökas i det empiriska materialet vuxit fram till en analysram. Denna analysram har sedan applicerats på det empiriska materialet från de båda respondenterna för studien i kvalitativ textanalys i enlighet med god forskningssed enligt Esaiasson m. fl., 2007. För att göra materialet lite mer lätt överskådligt har valet gjorts att kategorisera analyspunkterna i tre övergripande grupper:

- *Dokumenthantering och uppföljning*, under denna kategori eftersöks punkter i avtalet samt dess eventuella bilagor där regleringar, krav och förtydliganden gällande den nya driftens dokument och uppföljnings rutiner omnämns. Detta kan röra områden som regelbundna rapporteringar, registerkontakter, journalsystem och liknande.
- *Personal och medborgarkontakter*, inom ramen för denna kategori eftersöks sådant som berör personal och medborgares rättigheter samt skyldigheter gentemot företaget, verksamheten och övriga samhällsinstanser. Exempelvis meddelarskydd, handräckning av dokument som efterfrågas, sekretessrelaterade frågor samt företagshemligheter och liknande.

- *Avtals- och juridisk styrning*, här tas sådant upp som inte direkt kan sorteras in i de två tidigare punkterna men som reglerar avtalsflexibilitet, indirekta insyns- och offentlighetsrelaterade frågor samt andra formuleringar i avtalet och dess bilagor som flaggar för en möjlighet till justeringar i framtiden.

Analyspunkter med tillhörande förtydliganden utifrån den tidigare forskningen kring privatiseringar som fått utgöra ramen för jämförelse samt utvärdering utifrån huruvida dessa punkter är befästa i lag eller likvärdig juridisk bestämmelse. (Landelius, 2006; Hagström 2004; Lundquist 2003)

- Avtalsreglering av journalhantering, reglering av regelbunden rapportering till huvudman respektive andra instanser, avtalsbrottsklausuler, driftsreglerande åtgärder (direkta och indirekta), personalfrågor.
- Privatiseringsbegreppets innebörd som sådant anses vara av vikt för att klargöra i upphandlingen så att anbudsgivare får en tydlig bild av vad uppgiften är.
- Det fortsatta huvudmannaskapet, syns inte i allmändebatten, men är av stor juridisk vikt då detta avgör inom vilka rättsliga instanser eventuella konflikter kommer att prövas.
- Prissättningen styrs fortfarande politiskt, centralt, vilket inte märks i den allmänna debatten. Detta rekommenderas att förtydligas redan under upphandlingen för att undvika missförstånd mellan de involverade parterna.
- Likhets- och objektivitetsprinciper gäller hela den offentliga förvaltningen oavsett driftsform. Det framgår i RF (regeringsformen) att privat som bedriver offentlig tjänst service innefattas av regelverket för offentlig verksamhet utan att ta hänsyn till dess driftsform.
- Europakonventionen gäller även privaträttsliga subjekt som utför offentliga tjänster eftersom stat, landsting och kommun fortfarande är juridiska huvudmän och således fullt ansvariga för tillhandahållandet av tjänsten.

- Insynsgraden för medborgarna i förhållande till den privatiserade enheten är beroende av avtalets utformning då lagen ej reglerar detta förhållande. Patienter och vårdnadshavare har samma rättigheter till journaler och insyn oavsett driftsform.
- Meddelarskyddet upprätthålls inte juridiskt inom privat drift om detta inte regleras i avtalet. En juridisk justering är på gång men kan rent juridisktekniskt inte bli helt jämställt den offentliga varianten (som är grundlagsskyddad) utan kompletteringar på avtalsnivå trots ett eventuellt genomförande.
- Anmälningsskyldigheten gäller oavsett driftsform vilket kan anses komplettera bortfallet av meddelarskyddet till viss grad.
- Vid entreprenader måste huvudmannen säkerställa att allmänheten kan få tillgång till information från den privata utföraren, förslagsvis genom avtalet.
- Om vård som ges vid sjukhus läggs ut på entreprenad skall enligt HSL (Hälsa- och sjukvårds Lagen) entreprenadavtalet innehålla villkor om att verksamheten skall drivas utan vinstsyften och att vården uteslutande skall bedrivas med offentliga medel och sedvanliga vårdavgifter.
- Inom äldreården är behovet stort för ansvarsfördelningsreglering och förtydliganden rörande alla former av direkt eller indirekt påverkan och samarbete mellan individ, närstående, anhöriga osv.

Analysramen (se nästa sida) har förutom kategorisering och uppdelning i tre huvudblock kommit att delas in i tre huvudkolumner för att redovisa resultaten utifrån studien som helhet. Den första kolumnen *Lagstadga* redovisar kortfattat huruvida det finns rekommendationer eller universellt gällande regler och lagstiftning i förhållande till verksamheten oberoende av driftsformen för verksamheten. Detta blir således den norm som avhandlingarna kommer att utvärderas utifrån. De två efterföljande kolumnerna visar således hur de två olika upphandlingarna förhåller sig till frågan, utifrån vad som rekommenderats eller krävts av gällande lagstiftning och forskning.

(Analyspunkterna sammanförda och grupperade till en analysram)

<i>Kategori</i>	Fråga	Lagstadga	Kommunens upphandling	Landstingets upphandling
<i>Dokumenthantering och uppföljning</i>	Journalhantering			
	Regelbunden rapportering till huvudman			
	Regelbunden rapportering till andra instanser			
	Rättigheter till journaler och insyn			
<i>Personal och medborgarkontakter</i>	Insynsgraden för medborgarna			
	Meddelarskyddet			
	Anmälnings-skyldigheten			
	Ansvarsfördelning			
	Handräckning av dokument			
<i>Avtals- och juridisk styrning</i>	Privatiseringsbegreppets innebörd samt huvudmannaskap			
	Gällande lagar och förordningar			
	Driftsreglerande åtgärder (direkta och indirekta)			
	Prissättningen			
	Vinstsyften			

4.4 Procedur

Initialt kontaktades kommun och landsting via ett e-postmeddelande, där en kort presentation av studien, dess syfte, frågeställning och utförare gjordes. Meddelandet skickades till den adress som på deras respektive hemsidor verkade mest lämpade för ärendet, vilket var till vård och omsorgsförvaltningen i kommunens fall (vardomsorg@sala.se) och till en allmän adress i landstingets fall (landstinget@ltv.se).

Landstinget kom att vidarebefordra e-post meddelandet (2009-11-24 kl.11.45) till Kjell Enderborn, Landstingsöverläkare, Vårdval Västmanland, efter att registrator Mona Lundberg vid Ledningsstaben mottagit e-postmeddelandet. Kjell Enderborn kontaktade sedan mig i ärendet (2009-11-29 kl.18.50) där han gjorde ett initialt försök att översända upphandlingsunderlaget för Bergslagssjukhuset i Fagersta, som var den senast genomförda privatiseringen inom Landstinget Västmanland, vilket dock misslyckades på grund av att e-post systemen som involverades inte klarade av att hantera en så stor mängd data som bifogade filer. Istället ombads jag hämta materialet på usb minne eller liknande, vilket gjordes efter överenskommelse med upphandlare Anette Öhrn vid Upphandlings enheten, Ltv, Västerås, på eftermiddagen måndag den 30 november omkring klockan 14.30. (Landstinget Västmanland, 2009)

Kommunen mottog e-post meddelandet den 23 november 2009 genom Monica Björkvall vilket framgår av den automatiserade mottagnings och läs kvittens som returnerades. Efter detta hördes dock inget mer från Kommunens sida. Onsdagen den 2 december gick jag personligen ner till stadshuset i syfte att begära ut alla handlingar rörande Attendo Care AB's övertagande av driften vid Bryggeriets gruppboende för dementa, som vid ihärdigt eftersökande utan assistans från kommunal sida visade sig vara det enda befintliga fallet av entreprenad upphandling inom vård och omsorgstjänster som skett i Sala Kommun. Vid kommunhuset bemöttes jag trevligt och hjälpsamt, och konstaterade att den som antagligen kunde assistera mig vidare var kommunens registrator, dock var denne på lunch rast för tillfället, men jag fick namn och telefon nummer så att jag kunde kontakta denna direkt för vidare information. Informatören var dock tveksam om det verkligen var den bäst lämpade

personen för att få tag på det samlade materialet kring upphandlingen, det borde snarare vara genom vård och omsorgs förvaltningen enligt informatören. Jag talade om att jag sökt kontakt med den enheten via e-post tidigare men inte fått något svar. Efter telefonkontakt med registratören blev jag hänvisad till en upphandlare vid tekniska förvaltningen vid namn Hanna Andersson som borde vara rätt person för assistans i ärendet enligt registratören. Efter telefonkontakt med upphandlaren skickade hon samtliga filer rörande upphandlingen via e-post (bortsatt från inventarie- och personallista). (Sala Kommun, 2009)

Såväl före som efter att det empiriska materialet insamlats, gicks tidigare forskning igenom och kända och nämnda problemområden spaltades upp. Dessa indelades sedan i ett fåtal övergripande kategorier för att öka överskådligheten i analysramen och resultatredovisningen. Kategoriseringsförfarandet upprepades även för frågor och punkter tagna från allmändebatten i radio, tv och tidningar för att ge en liknande struktur för att underlätta systematisk analys och redovisning av resultat. Vissa frågor, analyspunkter, kom att skilja sig åt mellan de två studerade fallen då de är olika till sin art, ett privatiserat sjukhus samt ett privatiserat gruppboende för äldre, och dessa berörs av snarlika men inte identiska lagstiftningar. Utav samma anledning kom också vissa frågor att endast vara relevanta för ett av fallen medan andra frågor berör båda fallen. Trots den juridiska särskiljningen eftersöktes dock alla punkterna i båda fallens material av den anledningen att just oklarheten inom juridiken och definitionen av dess olikheter och därmed olika juridiska bakgrunder även den ses som svår att urskilja och få klarhet i utan expertishjälp från det juridiska fältet vilket hos båda de granskade huvudmännen kan anses inneha vissa svagheter.

5 Resultat

5.1 Sala Kommuns upphandling

Summering av avtalet

Syftet med upphandlingen av entreprenaden framgår tydligt i inledande delen av avtalet. Där presenteras upphandlingen som en del av kommunstyrelsens beslut i att konkurrensätta och öppna upp kommunala verksamheter för alternativa driftsformer som det huvudsakliga syftet till privatiseringen. Avtalet innehåller inledningsvis en förtydligande del som upplyser om att upphandlingen sker genom förenklat upphandlingsförfarande enligt lagen om offentlig upphandling, utan förhandlingar, samt att kommunen förbehåller sig rätten att inte anta något anbud om priset i samtliga fall ligger högre än kostnaderna för den egna driften. De flesta punkter som har hittats genom analys av allmänna debattens farhågor och kritik samt från den tidigare forskningen har kunna lokaliseras i avtalet mellan parterna kring privatiseringen, entreprenaden, i detta fall. Avtalet kan väl anses tydligt, till och med övertydligt, i många hänseenden. Många punkter som är lagbundna är påvisade i avtalet och i förekommande fall förtydligade och förklarade utan att detta egentligen skulle behövas i juridisk mening. Ett tydligt preventivt arbete från kommunens sida syns klart, där de försökt förekomma alla otydligheter, tolkningsmöjligheter och tvisteområden. Om detta avtal är komplett och alltid helt juridiskt korrekt vill jag dock inte uttala mig om då jag saknar den speciallist kompetens som skulle krävas för ett sådant uttalande. Dock kan jag konstatera att avtalet ser mycket gediget ut och väl fyller sin funktion som kvalitet och kvantitet reglerande verktyg för privatiseringen av driften vid Bryggeriets boende. Insyn och offentlighet regleras noggrant och personalansvar med tillhörande åtaganden framgår tydligt. Var entreprenören skulle ha möjlighet till förändring eller avsteg från de kommunala eller offentliga principerna kan jag inte se alls. Avtalet ser till synes ut att säkerhetsställa att driften under entreprenörens

regi blir näst intill identisk med det regelverk som kommunen satt upp för den egna driften av verksamheten. Tjänstemän som kommunen utser för ändamålet att granska verksamheten ges tydligt fullständigt tillträde till all dokumentation, personal, anhöriga samt övriga tänkbara kontaktytor genom tecknande av avtalet. Avtalet är på sammanlagt 39 sidor exklusive de elva tillhörande bilagorna. Avtalet är tydligt uppdelat och innehållsförtydligt genom innehållsförteckning, tydlig rubricering samt ett sammanhängande och genomgående typsnitt och språkbruk. (Sala Kommun, 2009)

Dokumenthantering och uppföljning

Kvalitetsgranskning: Kvalitet/kvantitet skall enligt avtalet följa de kommunalt och statligt satta riktvärdena, dessa ansvarar entreprenören att följa, dokumentera och redovisa två ggr per år till kommunen enligt tidigare använda redovisnings- och mätningssystem. Eventuella frånsteg från detta måste i förhand godkännas av kommunen. (Sala Kommun, 2009)

Kommersiella villkor m.m.: Regleras hårt och tydligt i avtalet, likaså eventuella förändringar som kan tänkas ske under avtalstiden tas upp och regleras. (Sala Kommun, 2009)

Säkerhet m.m.: Regleras och förtydligas i avtalet med hänvisning och utskrivande av det som gäller övriga verksamheter inom kommunen, allt från brand, inbrott och försäkringar till hantering av klienters privata ekonomi. IT säkerheten binds upp genom att entreprenören erbjuds att hyra datorutrustning och dylikt av kommunen med tillhörande driftstöd, support och säkerhetssystem. Under förutsättning att minst samma säkerhetsnivå kan uppnås genom annan lösning kan entreprenören välja ett sådant alternativ istället. (Sala Kommun, 2009)

Personal och medborgarkontakter

Personalfrågor: Dessa säkerhetsställs genom att via avtalet tydligt markera vilka riktlinjer som skall gälla för detta, dessa är likställda kommunens egna förutsättningar och krav som

arbetsgivare. Regler för personaltäthet och handledning som motsvarar de som gäller inom kommunen i övrigt finns angivna. Entreprenören förbinder sig att följa de kommunala principerna och reglerna för med- och samverkan med andra instanser så som att ta emot praktikanter från vårdinriktade utbildningar, samverka med högskolor och universitet, forskning och utvecklingsprojekt inom det egna området. (Sala Kommun, 2009)

Meddelarskydd: Tas upp och avtalas vara likställt med kommunallagens krav om meddelarskydd. Vidare förbinds entreprenören att följa den allmänna principen rörande de insynsmöjligheter som råder för offentlig verksamhet, med en liten skillnad, i och med att allmänheten hänvisas gå till kommunen med krav om information som här agerar dokumenterande mellanhand för sådana ärenden. (Sala Kommun, 2009)

Avtals- och juridisk styrning

Huvudmannaskapet: Tydligt definierat i övergripande ordalag i 4.1.1 i avtalet. I övrigt kan tilläggas att inom det juridiska området har kommunens upphandlare citerat och noggrant förtydligt liknande saker i avtalet, t ex att entreprenören inte kommer att bedriva någon form av lednings- och styrningsroll inom vård- och omsorgsfunktionen då detta är förbehållet politiskt vald nämnd. Även myndighetsutövning tas upp för att förtydliga kommunens fortsatta huvudmannaskap och därmed undvika otydligheter kring entreprenörens ansvar och ställning i förhållande till kommunen som uppdragsgivare. (Sala Kommun, 2009)

Avtalets tyngd och dokumenthierarki: Vikten mellan olika dokument i förhållande till bindning och giltighet görs tydligt där det tecknade avtalets skriftliga tillägg och kompletteringar står först, följt av ursprungsavtalet med tillhörande bilagor. Efter dessa två punkter kommer således upphandlingsunderlaget för att avslutas med entreprenörens anbud. Denna hierarkiska ordning anges vara den som gäller vid konflikter mellan de olika dokumenten och liknande. En förhandling mellan parterna fastställs vara den primära lösningen vid konflikt, om förlikning inte kan träffas avses beställarens, kommunens, hemvists domstol ha företräde till behandling och lösande av tvist enligt svensk rätt. (Sala Kommun, 2009)

Viten, krav och andra ekonomiska förbindelser: Inga vitesförelägganden och liknande förekommer i avtalet, ej heller några kostnadsfrånträdelser rörande uppkomna krav och dylikt finns angivna förutom eventuella kostnader som kan uppstå med anledning av bristande vård och omsorg gentemot de boende och rutiner kring detta. Troligen kan sådana saker hänvisas till ansvarsfördelningen som tydliggjorts tidigare i avtalet där entreprenören och kommunen anses vara gemensamt ansvariga för hur driften genomförs, vilket borde innebära att sådana uppkomna kostnader som inte reglerats på annat sätt, t ex skadestånd och liknande, delas av entreprenören och huvudmannen. (Sala Kommun, 2009)

5.2 Västmanlands läns landstings upphandling

Summering av avtalet

Punkt 1 i avtalet är rubricerat bakgrund och syfte. Här anges att bakgrunden till avtalet är att en upphandling skett och avtalet är ett resultat av detta samt att syftet med avtalet är att klargöra i vilken omfattning och med vilket innehåll denna entreprenadverksamhet skall utgöras av. Många av de punkter som varit aktuella i den allmänna debatten har hittats i underlaget för upphandlingen kring entreprenaden i detta fall, det som inte framgår är dock motivet till privatiseringen vilket är en av de delar som fått störst kritik och legat till grund för många spekulationer i debatten efter att beslutet tillkännagavs för medborgarna. En uppenbar svårighet var dock att hitta alla de intressanta punkterna som rörde dokumenteringsrutiner, insyn och personalfrågor då dessa kunde återfinnas på flera olika ställen i avtalet och även i flertalet bilagor. Stundtals var språket som användes byråkratiskt och svårförstått. Flera punkter som tas upp i avtalet och bilagorna kräver dessutom tillgång till lagar och förordningstexter med tillhörande förklaringar för att innehållet skall bli helt tydligt i vissa fall, alternativt en mycket god kännedom om de grundläggande lagstiftningarna inom vård och omsorgsområdet. Avtalet är något spretigt och varierar ibland i språkstil vilket tyder att det är ett levande dokument i förändring,

svagheter och brister hittas och åtgärdas löpande, vilket är bra men försvårar möjligheten att bibehålla en lättöverskådlig och lättläst struktur. Avtalet säkerställer att driften blir snarlik den som tidigare varit aktuell vid sjukhuset då det är mycket gediget och styrande även på detaljnivå. Avtalets kontrakt är på 24 sidor till vilka det bifogas 16 bilagor med 41 underbilagor med varierande sidantal. (Landstinget Västmanland, 2009)

Dokumenthantering och uppföljning

Kvalitetsgranskning: Regleras tydligt i avtalet som specificerar hur, vad och när olika rapporter skall lämnas till Landstinget och andra instanser. Viten är dessutom inskrivna för eventuella förseningar som uppgår till mer än en vecka efter en skriftlig påminnelse från Landstingets sida, detta vite är satt till ett fast belopp på 10kr per händelse. Vidare förbinds utföraren att rapportera till nationella register och dylikt i samma utsträckning som övriga delar av Landstingets verksamheter gör. (Landstinget Västmanland, 2009)

Kommersiella villkor m.m.: Tydligt angivet under punkt 3.5 där det framgår att all annan verksamhet som önskas bedrivs inom de lokaler och i anslutning till den verksamhet som avses genom denna upphandling måste godkännas skriftligen av Landstinget innan det kan bli aktuellt. Likaså framgår att annan verksamhet måste hållas helt separerad från den avtalsbundna verksamheten samt att den inte får inverka negativt på kvalitet och kvantitet i det som genom upphandlingen framgån. (Landstinget Västmanland, 2009)

Säkerhet m.m.: Tydliga krav finns gällande aktivt arbete, såväl enskilt som tillsammans med Landstinget, för att förbättra och effektivisera såväl resursanvändning som säkerhets och kvalitets aspekter inom verksamheten. Dator och systemanvändningen är helt bunden att följa Landstingets övriga bestämmelser där hård- och mjukvaror hyrs och eller köps av Landstingets egen IT-funktion. Telefoni erbjuds också genom IT-funktionen men utföraren är dessutom fri att använda det fasta kopparnät för telefoni som finns i fastigheten för det ändamålet om så önskas genom egen försorg. (Landstinget Västmanland, 2009)

Personal och medborgarkontakter

Personalfrågor: Avtalet reglerar och ställer krav på att samma regler och lagar efterlevs utav den nya utföraren i enlighet med det som gäller för anställda inom landstinget i övrigt. Vidare avtalas även kontakt och samarbete med utbildningsväsen, forskning och andra instanser att följa samma ramar som övrig verksamhet inom det allmänna. Många punkter, allt från kollektivavtalskrav till rehabiliteringsansvar och liknande, regleras tydligt och klart i avtalet. Personaltäthet och kompetenser är specificerade i bilaga 4 och anger hur många läkare och speciallistläkare som skall finnas anställda på heltid senast ett respektive två år efter övertagandet av verksamheten, om dessa krav ej uppfylls utgår vitesförelägganden som är satta till 1 miljon kronor per tjänst och år. (Landstinget Västmanland, 2009)

Meddelarskydd: Tas upp och avtalas vara likställt med det som råder för övriga landstingsanställda enligt de lagar och förordningar som gäller för offentliganställda. (Landstinget Västmanland, 2009)

Avtals- och juridisk styrning

Huvudmannaskapet: Inte utmärkt i dessa ordalydelser i avtalet, dock framgår att uppdragstagaren är helt och fullt ansvarig för verksamheten vilket språkligt skulle tyda på att även huvudmannaskapet anses vara kontrakterat till utföraren av tjänsterna. Vidare återfinns specifikationer över ytterligare verksamheter som finns inom lokalerna för Bergslagssjukhuset men som utföraren ej skall åta sig genom detta avtal utan dessa bedrivs fortfarande helt av Landstinget, exempel på sådana är psykiatrisk vård för barn och vuxna samt habilitering. De verksamhetsområden som upphandlingen avser är specificerade i en egen bilaga (bilaga 4), bland dessa verksamheter återfinns inga känsliga områden som kan tänkas svara för myndighetsutövning så som exempelvis psykiatri eller infektionsmottagning. (Landstinget Västmanland, 2009)

Avtalets tyngd och dokumenthierarki: Dokumentens inbördes hierarki är tydligt angivet under punkten 20.2.1 i avtalet, där eventuella motstridigheter mellan ingående dokument

regleras. Den inbördes ordningen av avtalsdokument är enligt denna punkt först skriftliga tillägg och ändringar av det faktiska avtalet följt av ursprungsavtalet. Som tredje position i hierarkin mellan dokumenten anges bilaga fyra, beskrivningen av uppdraget, vilket följs av bilaga 15, en bilaga som reglerar ekonomiska aspekter. Avslutningsvis anges övriga bilagor gällande som en femte nivå i dokumenthierarkin. Efter denna punkt i avtalet förtydligas dessutom att tillägg och ändringar till ursprungsavtalet skall vara behörigen undertecknade av båda parter för att vara gällande. (Landstinget Västmanland, 2009)

Viten, krav och andra ekonomiska förbindelser: Vitesförelägganden och liknande förekommer i avtalet på flera punkter. Fullständiga kostnadsfrånträdelse för uppkomna krav och dylikt gentemot eller från tredje part på grund av handlande eller avsaknad av handlande från uppdragstagarens sida är tydligt angivet i avtalet med tillhörande tids- och preskriptionsramar angivna. (Landstinget Västmanland, 2009)

5.3 Sammanfattningsvis jämförelse

Redan i de inledande delarna av upphandlingsdokumenten som de båda huvudmännen upprättat framgår en intressant olikhet i fråga om begrepps innebörd och tolkning. Kommunen anger i inledningen av avtalet syftet med upphandlingen i sin helhet, medan Landstinget endast anger syftet med det specifika avtalet, vilket innebär att något bakomliggande syfte till varför upphandlingen ägt rum i Landstingets fall inte redovisas på annat sätt att det står att beslut om upphandling är taget. I övrigt är båda upphandlingarna och avtalen snarlika varandra i noggrannhet och tydlighet. De följer inte samma uppbyggnad och struktur, men dock återfinns i stort sätt samma punkter i båda upphandlingarna. Kommunens upphandling har fler utdrag och citat ur lagtexter samt policydokument och tillhörande förtydliganden medan Landstinget i större utsträckning skrivit egna textavsnitt med hänvisningar till lagar och förordningar utan att citera dessa. Landstingets upphandling är mycket större i omfång rent dokument mässigt än kommunens räknat i både totalt sidantal och med tanke på antalet och omfånget av

tillhörande bilagor. Den stora skillnaden i omfång är dock lätt förklarad med anledning av att Kommunens upphandling avser ett boende för 32 personer med tillhörande omsorgstjänster medan Landstingets upphandling avser en mycket större verksamhet, nästan ett helt sjukhus, där flera olika funktioner ingår som skall serva flera mindre orter inom närområdet. Båda upphandlarna, Landstinget och Kommunen, lägger stor vikt vid att reglera och uppmärksamma såväl personalfrågor, offentlighet och insynsaspekter som krav på verksamhetens förväntade utbud och volym. Kommunens avtal och upphandling är lättare att läsa och förstå, samtidigt som inget större behov finns att komplettera läsningen genom att söka information i andra dokument, lagar och förordningar. Landstingets upphandling krävde betydligt större ansträngning att ta sig igenom och behovet var återkommande att ta hjälp av lagtexter och andra dokument för att kunna förstå innebörden av vissa passager i upphandlingen.

Dokumenthantering och uppföljning

Båda huvudmännen tar upp relevanta och viktiga punkter i upphandlingsdokument och avtal för att reglera och säkra insyn och kvalitetsarbete kring verksamheten. Dokument och informationshanteringen styrs på såväl övergripande- som på detaljnivå i båda upphandlingarna.

Personal och medborgarkontakter

Kommunen och Landstinget formulerar noga vad som skall gälla för den anställda personalen och tydliggör båda att meddelarskydd och även andra juridiska förpliktelser som råder inom offentlig verksamhet skall gälla hela verksamheten även efter övertagandet. Kortfattat kan anses att verksamheten tydligt fortsätter att fungera efter offentlighetsprincipen även efter privatiseringen, med en betydande skillnad, att vad som ingår i denna princip blivit noggrant formulerat och undertecknat av arbetsgivaren vilket sällan kan antas vara fallet inom de traditionella offentliga enheterna.

Vad det gäller medborgar- och omvärldskontakter regleras även detta på tydliga sätt av båda huvudmännens upphandlingar vilket säkerställer att även denna insynsmöjlighet säkerställs efter privatiseringen, med en liten detaljskillnad, genom att de säkrar att huvudmannen självt kan begära in och ta del av handlingar som efterfrågas och de klargör båda att det i samband med ett sådant förfarande kommer att göra handlingarna till offentliga handlingar. Landstinget går lite längre än kommunen i detta avseende då landstinget har som krav att utföraren använder sig av samma informations- och dokumenteringssystem som övriga verksamheter inom Landstinget.

Avtals- och juridisk styrning

Huvudmannaskapet hanteras på olika sätt av de två respondenterna. Landstinget tenderar avtala bort hela eller stora delar av ansvaret för verksamheten, ställer krav på utförandet men erbjuder inte något direkt stöd till utföraren gällande ansvarsfördelning. Kommunen tydliggör sitt eget huvudmannaskap även för fortsatt drift och delar ansvaret totalt sätt med utföraren, ställer såväl krav som definierar sitt stöd till utföraren. Båda huvudmännen påtalar att styrningen av verksamheten sker dels via samarbete med andra instanser och dels via lagar, policys och beslut som kan komma att förändras över tid.

<i>Kategori</i>	Fråga	Lagstadgat	Kommunens upphandling	Landstingets upphandling
<i>Dokumenthantering och uppföljning</i>	Journalhantering	Delvis, bör förtydligas i avtal.	Ja	Ja
	Regelbunden rapportering till huvudman	Nej, bör regleras i avtal.	Ja	Ja
	Regelbunden rapportering till andra instanser	Nej, bör regleras i avtal.	Ja	Ja
	Rättigheter till journaler och insyn	Delvis, bör förtydligas och kompletteras i avtal.	Ja	Ja
<i>Personal och medborgarkontakter</i>	Insynsgraden för medborgarna	Nej, måste regleras i avtal.	Indirekt, via huvudman	Indirekt, via huvudman
	Meddelarskyddet	Nej, bör regleras i avtal.	Ja	Ja
	Anmälningsskyldigheten	Ja	Ja	Ja
	Ansvarsfördelning	Delvis, bör regleras i avtal.	Ja	Ja
	Handräckning av dokument	Nej. Måste regleras i avtal.	Ja	Ja
<i>Avtals- och juridisk styrning</i>	Privatiseringsbegreppets innebörd samt huvudmannaskap	Ja, bör förtydligas i avtal.	Ja	Ja, vagt
	Gällande lagar och förordningar	Ja, bör förtydligas i avtal.	Ja	Ja
	Driftsreglerande åtgärder (direkta och indirekta)	Ja, bör förtydligas i avtal.	Ja	Ja
	Prissättningen	Ja, måste framgå i avtal.	Ja	Ja
	Vinstsyften	Ja, måste framgå i avtal.	Ja	Ja, vagt

Förtydliganden till analysbenämningar i tabellen:

Under lagstadgat innebär ett *Ja* att det finns en universellt gällande lag eller förordning som inte tar hänsyn till driftsformen vilket innebär att den är gällande oavsett hur denna fråga behandlas i ett eventuellt avtal. Om det istället står ett *Nej* innebär det att eventuell lag eller förordning som reglerar frågan inom den offentliga verksamheten ej är juridiskt bindande i förhållande till privaträttslig drift av verksamheten. Detta *Ja* eller *Nej* kan vara åtföljt av en kommentar där *bör* innebär att det finns en rekommendation från antingen politiskt eller forskningsmässigt håll till reglering och/eller förtydligande av frågan i avtalet. Om *Ja* eller *Nej* efterföljs av ett *måste* innebär detta att det finns en tydlig juridisk markering i lag eller förordning att denna fråga skall finnas med i avtalet. Ibland används *delvis* istället för ett *ja* eller *nej*, vilket innebär att delar av lag eller förordning gäller men det finns problem i att tolka exakt hur detta berörs och påverkas av en privatisering varför ett förtydligande och en avtalsmässig förankring/säkring anses vara på sin plats utifrån antingen politiskt eller vetenskapligt synpunkt.

I respektive upphandlings kolumn återfinns genomgående *Ja* vilket innebär att frågan behandlas och säkerställs genom avtalet. Ett *Nej* hade inneburit att frågan ej tagits upp i upphandlingen. Rörande kommentaren *Indirekt, via huvudman*, som återfinns i båda upphandlingarna rörande hur insynsgraden regleras mellan medborgarna och den privatiserade verksamheten, innebär detta att båda huvudmännen har valt att definiera om den väg som medborgarna skall använda för insyn gentemot verksamheten till att gå via den egna verksamheten, huvudmannen, istället för i direkt relation till utföraren av den privatiserade verksamheten.

I de fall ordet *vagt* tillagts efter svaret pekar detta mot att det kan föreligga svårigheter att utläsa hur hanteringen av frågan verkligen svarar upp till rekommendationer och krav. Med andra ord kan den språkliga framställningen av frågan i upphandlingen, alternativt innebörden vara av otydlig eller missvisande karaktär i förhållande till den juridiska definitionen.

6 Diskussion

Rent allmänt förhåller sig båda fallen avtalsreglering som mycket detaljerad och utförlig. Graden av frihet i utförande och verksamhetsförändring är i båda fallen mycket låg om näst intill obefintlig. Data mängden, antalet avtalsbilagor och föreskrifter är dock tydligt mer omfattande i antal i Landstingets fall än i Kommunens, dock innehåller båda fallen i stort sätt samma punkter i fråga om personal, offentlighet och insyn.

En betydande skillnad mellan de två fallen är att Landstinget lagt in klausuler med viten vid olika typer av tillfällen där entreprenören kan tros brista i måluppfyllelse och entreprenören görs helt ansvarig för eventuella kostnader i form av skadestånd och dylikt som uppstår under dennes drift av verksamheten. Vidare försöker Landstinget fransäga sig ansvaret för verksamheten genom avtalet, vilket i sig låter tveksamt i fråga om detta skulle vara möjligt i relation till det faktiska kravet på huvudmannaskap som regleras genom HSL, Europakonventionen och andra relevanta lagar kring den allmänna vården, oavsett om det bedrivs som del inom primärvård eller under sjukhusvård, av offentlig eller privat utförare.

Utifrån sådant som kommit fram ur samhällsdebatten före privatiseringen av enheten vid landstinget har påtalade brister inom den egna driften resulterat i vitesklausuler och liknande för entreprenörens kommande drift. En tydlighet i motiv kring privatiseringen syns tydligt i landstingets fall, där egna tillkortakommanden verkar ligga till grund för extra krafttag i avtalet med den nya driftsansvarige parten.

Från kommunfallets sida kan inte sådana tendenser utläsas lika tydligt, utan det rör sig snarare om att vara ett beslut med principiell, ideologiskt och eller laborativt syfte. Vill kommunen se hur det går att driva verksamheter på alternativa sätt? Det enda förbehåll som antyder ett visst ekonomiskt intresse är att kommunen reserverat sig till att kunna välja fortsatt egen drift efter upphandlingen om ingen anbudsgivare med genomsnittlig kvalitetsbedömning kan utföra uppdraget till en lägre kostnad än vad kommunen självt gjort.

Att döma av båda fallens noggrannhet i utformande och upplysning av inom offentlighetsprincipens rådande juridik och avtalets beskaffenhet att knyta den privata genomföraren av uppdraget visar de på en god förståelse för att det finns betydande skillnader mellan privaträttsliga och offentliga subjekt när det kommer till insyn, sekretess och personalfrågor.

Huruvida tidigare erfarenheter inom landstinget har föranlett ett ökat antal punkter i avtalet eller tvärt om är svårt att uttala sig om, dock verkar det tydligare att fler personer, instanser och viljor varit involverade i upprättandet av avtalsunderlaget i landstingets fall vilket kan vara en bidragande faktor till dess stora dokumentomfång.

Sammanfattningsvis har denna studie visat att det finns ett flertal punkter som tidigare forskning och politiker uttrycker bör återfinnas i ett upphandlingsskede och att såväl offentlighetsprincip och insyn säkras under upphandling och upprättande av avtal med privata företag. Detta oavsett om huvudmannen för verksamheten är kommun eller landsting. Då det visade sig att upphandlingarna varit mycket olika till utformning och layout kan antas att de inte har något närmare samarbete eller att de skulle utgå från några gemensamt nåbara mallar vid genomförandet av en upphandling, trots att de båda tillhör samma region och har en geografisk närhet med flera aktiva samarbeten inom andra verksamhetsområden. Båda huvudmännen har dock tydligt uppmärksammat problematiker som tidigare forskning och politisk debatt pekat på vad gällande offentlighet och insyn. De har till synes gjort sitt yttersta för att säkerställa att driften inte blir negativt påverkad av en privatisering i något avseende.

Generaliserbarheten utav studiens resultat måste anses vara starkt begränsade både med anledning av att det endast rör sig om två specifika upphandlingar under en och samma tidsperiod. Vidare bidrar deras geografiska närhet till varandra att viss ömsesidig påverkan mellan deltagarna vore trolig när det kommer till hur dessa hanterar avtal, upphandlingar m.m. I och med att båda, de för studien aktuella deltagarna, uppvisar omfattande kraftsamlingar när det kommer till att säkra offentlighetsprincipen, insyn och styrning inom sina upphandlingar vill jag påstå att sannolikheten för att andra kommuner och landsting agerar på samma sätt bör vara god. Då resultaten visar sig goda och positiva

utifrån studiens syfte att undersöka om dessa demokratiska värden säkras vid privatiseringar på dessa områden, kan detta signalera att privatiseringstrenden väl kan fungera bra på andra håll i landet, likt väl inom andra grenar av det offentliga välfärdssystemet.

6.1 Studiens reliabilitet och validitet

Då tidigare forskning främst pekat på att de juridiska aspekterna, och tolkningarna därav, utgör de största riskerna för minskad insyn och lägre offentlig öppenhet i samband med privatiseringar i form av övergång till entreprenad drift, vill jag hävda att studien håller en hög tillförlitlighet, då majoriteten av det analyserade empiriska materialet just utgörs av juridiska dokument som upprättas i syfte att säkerställa den framtida driften av verksamheten såväl kvalitativt som kvantitativt.

Vad gällande giltigheten i det insamlade data som legat till grund för analysen anser jag också att denna håller en hög grad, detta med anledning av att detta är offentliga och arkiverade dokument inom granskningsutsatta verksamheter, varvid de bakomliggande kraven på materialets korrekthet kan anses mycket höga.

6.3 Etik

De etiska ställningstaganden som behövts göras inom ramen för denna studie har varit få, främst med anledning av, eller tack vare, att merparten av kontakterna och insamlingen av material har rört sig inom den offentliga sektorn och inga specifika data om enskilda individer eller personliga åsikter har varit av intresse för studien. Samtliga personer som involverats i studien har deltagit som tjänstemän vid offentliga arbetsplatser, varav deras

position redan kan anses vara fullständigt offentlig och öppen inför allmänheten, varför eventuella känsliga uttalanden eller kritiska åsikter om den egna verksamheten endast kan anses utgöra ett positivt inslag i denna undersökning och självfallet samtidigt är eftersöks skyddat i direkt anslutning till meddelarskyldigheten för offentligt anställda.

6.4 Framtida forskning och slutord

Många intressanta funderingar har väckts vid granskningen av det empiriska materialet för studien. För att nämna några så funderade jag främst över vilka bakomliggande kriterier som föranlett de två olika privatiseringarna, vilka motiven varit och vilket förarbete som gjorts innan besluten tagits. Vidare uppstår vissa funderingar kring hur beslutet och just in försäljning av en privatisering har skett gentemot anställda, brukare och medborgare som berörts av besluten. Den reaktion som dessa två privatiseringar gett upphov kring bland befolkningen har skiljt sig åt och således borde det finnas olikheter i hur kommunikationen varit mellan beslutsfattare och medborgare i dessa frågor.

Noggrannheten i avtalsformuleringarna har varit över mina förväntningar i båda fallen vilket gett mig en mer positiv syn på privatiseringsarbetet inom denna kommun och detta landsting, däremot har min syn på politisk rapportering och massmedias roll som granskare och förmedlare av nyheter, fakta och åsikter försvagats ytterligare, om detta kunde vara möjligt, då jag redan innan denna studie starkt betvivlat om massmedia idag överhuvudtaget fyller någon funktion som granskande och upplysande instans i vårt samhälle.

Referenser

Björk, Maria & Karlsson, Bente, 2009: Privatiseringar hot mot framtida forskning. *Dagens Nyheter Opinion*, 10.7.2009. (Verifierad 2010-01-06)

(<http://www.dn.se/opinion/debatt/privatiseringar-hot-mot-framtida-forskning-1.908381>).

Esaiasson, Peter, m.fl., 2007: *Metodpraktikan -Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Feltzing, Barbro, Ruwaida, Yvonne, 2003. Motion 2003/04:A207 (Verifierad 2010-01-06) (http://www.riksdagen.se/webbnav/?nid=410&doktyp=mot&rm=2003/04&bet=A207&dok_id=GR02A207).

Hagström, Christina, 2004. *Privatisering av sjukvården –med fokus på äldreomsorgen*. D-uppsats. Göteborg: Göteborgs Universitet, Handels högskolan, Juridiska Institutionen.

Kumlin, Staffan, 2003: Snedvridet ansvarsutkrävande? I: Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red.), *Fåfångans marknad*. Grafikerna Livréna i Kungälv AB. S. 261-270.

Landelius, Ann-Charlotte, 2006: *Vård och omsorg i offentlig eller privat regi –en rättsvetenskaplig studie*. Stockholm: Jure Förlag AB.

Landstinget Västmanland, 2009. *Upphandlingskontrakt avseende vårdtjänster vid närsjukhuset i Fagersta*. Diarienummer: LVU 090051. Västerås: Landstinget Västmanland.

Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart, 2003. Privatisering – varför och varför inte? i Rothstein, Bo: *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.

Lundquist, Lennart, 2007. Yttrandefrihet slopas i vårdval Stockholm. *Dagens Medicin* 14.11.2007. (Verifierad 2010-01-06) (<http://www.dagensmedicin.se/nyheter/2007/11/14/privatisering-begransar-ra/index.xml>).

Persson, Göran, Johansson, Ylva, 2005. Proposition 2004/05:145 (Verifierad 2010-01-06) (http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok_id=GS03145).

Premfors, Rune, 2000. *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.

Regeringskansliet, 2009. *Viktigare lagar och förordningar inför halvårsskiftet 2009*. Västerås: Edita Västra Aros.

Reinfeldt, Fredrik, Ask, Beatrice, 2009. Proposition 2008/09:150 *Offentlighets- och sekretesslag* (Verifierad 2010-01-06) (http://www.riksdagen.se/debatt/visadok.aspx?spec=visa_stort_dokument&dokid=GW03150).

Rothstein, Bo, m.fl., 2005: *Bortom den starka statens politik?* Stockholm: SNS Förlag.

Sala Kommun, 2009. *Upphandling Förfrågningsunderlag med bilagor -Drift av Bryggeriets vård- och omsorgsboende i Sala kommun*. Diarienummer: 2009/27. Sala: Sala Kommun.

SCB, 2008. Statistiska Central Byrån. Kommun och regionaldata inhämtat elektroniskt 2009-12-01.

Vedung, Evert, 2009. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur AB.