

# Hur hanterar ideella organisationer LOU-upphandlingar?

Fallstudier inom kvinnojour, äldreomsorg och personligt ombud

Mats Jutterström & Ola Segnestam Larsson

© Myndigheten för ungdoms-  
och civilsamhällsfrågor (MUCF) 2020

**Webb:** [www.mucf.se](http://www.mucf.se)

# **Hur hanterar ideella organisationer LOU- upphandlingar?**

**Fallstudier inom kvinnojour,  
äldreomsorg och personligt ombud**

Mats Jutterström & Ola Segnestam Larsson

Score, Handelshögskolan i Stockholm  
och Stockholms universitet

Mars, 2020



# Förord

Senaste årtionden har välfärdstjänster i Sverige kommit att ordnas på annorlunda och delvis nya sätt. Vi har fått en tilltagande marknadsisering av välfärdstjänster, med LOU (Lag om offentlig upphandling) och LOV (Lag om valfrihetssystem) som centrala instrument för marknadsstyrning. När i synnerhet LOU tillämpats i praktiken har många oväntade och oönskade effekter uppkommit – för samhället, men också för enskilda organisationer inom inte minst ideell sektor. Men ideella och andra organisationer är inte automatiskt några passiva mottagare av marknadsordningar som LOU, utan kan potentiellt hantera generella ordningar på olika sätt. Vad som händer i mötet mellan marknadsordningen LOU och ideella organisationers lokala praktik – det vill säga hur ideella organisationer hanterar upphandling enligt LOU – är dock en öppen fråga, och den fråga som ligger till grund för föreliggande undersökning.

Våra resultat hade kunnat peka på en ganska binär hantering – att följa LOU på ett likriktat sätt eller att lägga ner välfärdstjänsten om resurser för att konkurrera inte kan ordnas på annat sätt – men blev de rakt motsatta! Vi hittade en mångfald av hanteringsformer, där exempelvis strategin att långsiktigt 'avstå' (att aktivt välja bort LOU-upphandling) innebar att ersätta marknadsordningar med andra former för att ordna välfärden. Studien beskriver bland annat partnerskap med kommuner samt villkorat stöd som sådana tongivande ersättningsstrategier till marknadsordning enligt LOU.

Studien ger ett teoretiskt bidrag, men kan också ge viktiga bidrag till praktiker som möter frågor om LOU i sina dagliga verksamheter. För det första utgör fallbeskrivningarna en god grund för ideella organisationer att reflektera över och diskutera hur upphandlingsordningen LOU kan hanteras kortsiktigt och långsiktigt. Sammanställningen av använda och möjliga strategier kan också bidra med insikter om alternativa marknadsformer, och om alternativ till marknadsformer, för att ordna välfärden. För det andra kan fallen och analysen bidra till reflektion hos organisationer inom offentlig sektor, inte minst inom enskilda kommuner. Vilka alternativa sätt finns för att ordna välfärdstjänster, och hur påverkar de olika alternativen grundläggande aspekter som totalkostnader, kvalitet, innovation, tillförlitlighet, långsiktig försörjningsförmåga samt inflytande och insyn i välfärdsproduktionen? Dessa frågeställningar berör, för det tredje, också statens styrningsformer, där våra politiker har det yttersta ansvaret för välfärdens förutsättningar och funktion.

MUCF finansierade studien, och hjälpte oss med spridning av resultaten. Många praktiker tog sig tid att svara på våra frågor och bidrog med skrivet material. I våra forskningsmiljöer – Score (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor), Ersta Sköndal Bräcke högskola, och DMO (Department of Management and Organization) vid Handelshögskolan i Stockholm – gav flera kollegor värdefulla kommentarer. Ett stort tack till alla!

*Stockholm, mars 2020*

**Mats Jutterström**

**Ola Segnestam Larsson**

# Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Förord</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1 Hur hanterar ideella organisationer LOU-upphandlingar?</b>                    | <b>9</b>  |
| <b>2 Ideella organisationer, välfärd och upphandlingar i Sverige – en bakgrund</b> | <b>11</b> |
| Ideella organisationer och välfärdens kärna  | 11        |
| Offentliga upphandlingars betydelse i välfärden                                    | 12        |
| Ideella organisationers medverkan i offentliga upphandlingar                       | 13        |
| <b>3 Tidigare forskning</b>  | <b>15</b> |
| Allmänna och specifika utmaningar med offentliga upphandlingar                     | 15        |
| Att hantera utmaningarna och förslag till reformer                                 | 16        |
| Vad händer med formella ordningar i den lokala praktiken?                          | 17        |
| <b>4 Metod och empiriskt material</b>  | <b>19</b> |
| <b>5 Kvinnojourer – tre små ideella organisationer</b>                             | <b>21</b> |
| Kvinnojourer i Sverige och LOU-upphandlingar                                       | 21        |

|   |           |
|---|-----------|
| Botkyrka kvinno- och tjejjour                                   | 22        |
| Kvinnojouren Sigtuna  | 25        |
| Föreningen mot våld i nära relation i Nacka/Värmdö              | 30        |
| <b>6 Bräcke diakoni – en stor ideell organisation</b>           | <b>35</b> |
| Om Bräcke diakoni och offentliga upphandlingar                  | 35        |
| Åtta fallstudier  | 36        |
| <b>7 Strategier för att hantera offentliga upphandlingar</b>    | <b>45</b> |
| Tre små ideella organisationer                                  | 45        |
| En stor ideell organisation                                     | 46        |
| Strategierna – allmängiltighet, samverkan, mångfald             | 47        |
| Vilka strategityper användes inte?                              | 49        |
| <b>8 Slutsatser och bidrag</b>                                  | <b>53</b> |
| En sammanfattning av resultaten                                 | 53        |
| Bidrag till forskning om civilsamhället                         | 53        |
| Bidrag till forskning om lokal hantering av generella ordningar | 54        |
| <b>9 Referenser</b>   | <b>57</b> |





# 1 Hur hanterar ideella organisationer LOU-upphandlingar?

Under senaste decennier har offentliga organisationer i Sverige i allt större omfattning handlat upp välfärdstjänster istället för att producera dem själva. Välfärden har med andra ord allt oftare ordnats som marknader, där exempelvis hälsa, vård och omsorg tillhandahålls av företag, offentliga och ideella organisationer i konkurrens med varandra. Denna marknadisering av välfärden sker med olika instrument, och ett av de mest framträdande är Lagen om offentlig upphandling (LOU). Marknader kan emellertid organiseras på många olika sätt<sup>1</sup>. Regler, övervakning, sanktioner, hierarki mm kan ta sig olika former och användas för att styra vissa eller alla marknadselement (köpare, säljare, produkt, pris, konkurrens och transaktion). LOU som instrument bygger på en *speciell* idé om vad en marknad är, grundad i nationalekonomisk standardlitteratur.<sup>2</sup> De antaganden, föreställningar och normer om marknader som utmärker denna litteratur ligger följaktligen till grund för hur många välfärdsmarknader i Sverige ska se ut och fungera.

Den speciella marknadsorganisation som LOU innebär har dock lett till flera grundläggande problem när offentliga upphandlingar tillämpas i praktiken. I samhällsdebatten och inom forskningen lyfts bland annat fram att transaktionskostnaderna<sup>3</sup> för offentliga upphandlingar enligt LOU är höga, att omfattande systematiska överklaganden ökar transaktionskostnaderna ytterligare, och att väsentliga kvalitetsaspekter av välfärdstjänster kommer i skymundan av en långtgående pridfokusering. Problemen med LOU tycks inte minst drabba ideella organisationer. Utmärkande för många ideella organisationer är att de är små och utan administrativa resurser för omfattande upphandlingsprocesser, att de bidrar med kvalitetsfaktorer som ofta förbises i upphandlingar såsom brukarkännedom, engagemang och innovation, och att de inte har samma möjligheter till kapitalförsörjning och risktagande som aktiebolag och andra vinstdrivna associationsformer<sup>4</sup>.

Sammantaget tycks mötet mellan den generella marknadsordning som LOU representerar och ideella organisationers lokala verksamheter problematiskt. Vad som händer i mötet mellan en generell etablerad ordning och den enskilda lokala praktiken – vad som blir utfallet – är dock en öppen fråga. En etablerad föreställning är att ideella organisationer får acceptera den generella ordning som LOU innebär, alternativt hitta andra sätt att finansiera sina verksamheter eller avveckla dem. En helt annan bild av mötet kan härledas från institutionell organisationsforskning som visar hur acceptans eller avveckling enbart är två av många olika sätt att förhålla sig till generella ordningar i den enskilda lokala

<sup>1</sup> Brunsson & Jutterström 2018, Ahrne m fl 2015, Björkman m fl 2014.

<sup>2</sup> Furusten 2015, Brunsson & Jutterström 2018

<sup>3</sup> Kostnader för att samla och analysera information, skriva kontrakt, för överklaganden mm.

<sup>4</sup> Jutterström, Kernen, Segnestam Larsson, Hedlin, 2016

praktiken.<sup>5</sup> Skillnaden mellan dessa två perspektiv på vad som potentiellt händer med generella ordningar i den lokala praktiken är diametral, samtidigt som empiriskt grundad forskning om hur ideella organisationer hanterar generella upphandlingsordningar i sina verksamheter är knapphändig. I föreliggande studie ställer vi därför följande huvudfråga:

### **Hur hanterar ideella organisationer offentliga upphandlingar i den lokala praktiken?**

Frågan är för det första samhällsrelevant. Hur marknader och organisationer förhåller sig till generella ordningar i den lokala praktiken anknuter till frågor om mångfald, lokal anpassning och innovation inom välfärden. I synnerhet anknuter frågan till diskussionen om vilka förutsättningar ideella organisationer har för att verka som leverantörer av välfärd i Sverige. Trots en bred parlamentarisk ambition att öka civilsamhällets roll i den svenska välfärden står ideella organisationer för en liten andel av välfärdsproduktionen i jämförelse med andra länder.<sup>6</sup> År 2013 utgjorde till exempel andelen anställda inom ideell sektor endast 3,2 procent av alla anställda inom den traditionella välfärdsproduktionen i Sverige. Motsvarande siffror för våra grannländer Norge och Danmark var samma år 7,8 respektive 13,8 procent.

Frågan är också teoretiskt relevant. Litteratur om lokala sätt att hantera generella ordningar har främst inriktat sig på organisationers interna ordningar. LOU-upphandlingar är dock exempel på hur marknader formellt kan organiseras, en organisationsform *mellan* formella organisationer istället för *inom* dem.<sup>7</sup> Vidare har studier av lokala försök att hantera generella ordningar i liten utsträckning baserats på ideella organisationer, vars speciella logik hypotetiskt sett kan innebära andra förutsättningar i försöken att förhålla sig till generella ordningar. Syftet med föreliggande studie är med andra ord att bidra till såväl samhällsdebatten om hur välfärden ska ordnas som till litteratur om vad som händer i mötet mellan generella idéer och lokal praktik.

Rapporten är strukturerad på följande sätt. I avsnitt 2 ger vi först en empirisk bakgrund till ideella organisationer och offentlig upphandling av välfärd i Sverige. Därefter behandlas dels tidigare forskning om civilsamhället och offentliga upphandlingar, dels forskning om mötet mellan formella ordningar och lokal praktik. Vi redogör sedan för hur vi har gått tillväga då vi studerat hur tre små (kvinnojourer) och en stor ideell organisation (Bräcke diakoni) hanterar offentliga upphandlingar. Hur tre kvinnojourer i olika kommuner förhåller sig till offentliga upphandlingar enligt LOU beskrivs i avsnitt 5, och i avsnitt 6 beskrivs åtta fall av hur Bräcke diakoni hanterat offentliga upphandlingar. I avsnitt 7 analyserar vi fallstudierna utifrån vilka strategier som har och inte har använts i de olika fallen. I avsnitt 8 återvänder vi till vår huvudfråga, besvarar den och behandlar studiens bidrag.

<sup>5</sup> Tex Oliver 1991, 1997.

<sup>6</sup> Sivesind, 2016, Montin, 2016, Svedberg & Olsson, 2010

<sup>7</sup> Ahrne & Brunsson 2019.

## 2 Ideella organisationer, välfärd och upphandlingar i Sverige – en bakgrund

Ideell sektor i Sverige har en speciell historia och offentlig upphandling av välfärd speciella förutsättningar. För att sätta våra empiriska fall (presenterade i avsnitt 5 och 6) i ett större sammanhang beskriver vi nedan kortfattat ideella organisationers situation i den traditionella välfärden i Sverige, offentliga upphandlingars omfattning i välfärden och slutligen ideella organisationers medverkan i offentliga upphandlingar.

### Ideella organisationer och välfärdens kärna

Under andra delen av 1900-talet uppmärksammades sällan de insatser som gjordes inom välfärden i Skandinavien och som befann sig utanför det statliga, offentliga systemet.<sup>1</sup> Mot slutet av 1900-talet förändrades detta, bland annat som en följd av mer forskning på området och förändringar i välfärdssamhällets utformning.<sup>2</sup> Forskningen visade bland annat att en stor ideell sektor med ett omfattande ideellt engagemang verkade kunna samexistera med en stark och välorganiserad välfärdsstat.

Till skillnad från andra länder genomförs emellertid traditionella välfärdsinsatser endast i en begränsad omfattning av ideella organisationer i Sverige. Tyngdpunkten i de ideella organisationernas engagemang återfinns istället utanför den traditionella välfärdsstatens kärnområden, till exempel inom idrott och friluftsliv, i religiösa sammanhang samt inom kultur och boende.<sup>3</sup> De ideella organisationernas insatser inom välfärden har därför emellanåt kategoriserats som komplement och alternativ till den offentliga sektorns välfärdsproduktion.<sup>4</sup> Vissa menar att civilsamhällets roll inte bara är betydelsefull, utan antagligen en oersättlig del av det svenska välfärdssamhället.<sup>5</sup>

Det faktum att stora delar av civilsamhällets välfärdsinsatser återfinns utanför den traditionella välfärden betyder dock inte att de ideella organisationerna är överksamma inom områden som skola, hälsa och sjukvård samt vård och omsorg.<sup>6</sup> Andelen anställda inom det svenska civilsamhället verksamma inom välfärdsområden år 2013 utgjorde exempelvis ca 3,2 procent av alla anställda inom den totala svenska välfärden<sup>7</sup>: en ökning från omkring 2,2 procent i början av 1990-talet.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Sivesind 2016; Svedberg 2005; Svedberg & Olsson 2010

<sup>2</sup> Einarsson & Wijkström 2007; Trägårdh 1999, 2010; Wijkström & Lundström 2002

<sup>3</sup> Essen, Jegermalm, & Svedberg 2015; Svedberg & Olsson 2010

<sup>4</sup> Svedberg 2005; Svedberg & Olsson 2010

<sup>5</sup> Svedberg & Olsson, 2010

<sup>6</sup> Svedberg & Olsson 2010; Tillväxtverket 2012; Sivesind 2016

<sup>7</sup> Sivesind 2016

<sup>8</sup> Lundström & Wijkström 1997

Det finns ett antal möjliga förklaringar till varför ideella organisationer står för en jämförelsevis liten del av den traditionella välfärdsproduktionen i Sverige. Under välfärdsstatens uppbyggnad sägs exempelvis kommuner och landsting ha trängt undan både privata och ideella alternativ.<sup>9</sup> En annan återkommande förklaring har varit att de ideella organisationernas tillgång till kapital är begränsad. En svensk studie av ideella organisationers kapitalförsörjning inom vård och omsorg visar dock att denna förklaring behöver nyanseras.<sup>10</sup> Idag, när välfärden öppnas upp för alternativ finns ytterligare förklaringar i att företag generellt har lättare att få tillgång till kapital samt att konkurrens och marknadsreformer inom välfärden sällan tar hänsyn till ideella organisationers förutsättningar.<sup>11</sup>

## Offentliga upphandlingars betydelse i välfärden

När det gäller storleken på offentliga upphandlingar av vård och omsorg i Sverige råder en del oklarheter.<sup>12</sup> Ett sätt att närma sig offentliga upphandlingars omfattning är att beskriva den andel av de offentliga utbetalningarna som omfattas av upphandlingslagarna. Utifrån statistik beräknar Upphandlingsmyndigheten vad de kallar för de upphandlingspliktiga inköpen, det vill säga värdet av de inköp som enligt organisationen borde omfattas av upphandlingslagarna. I myndighetens rapport från år 2017 redovisas dessa inköpsvärden till 642 miljarder för år 2015.

Ungefär en femtedel, eller ca 170 miljarder kronor, av de offentliga utbetalningarna betalades ut till offentliga, privata och ideella organisationer som bedriver verksamhet inom 'vård och omsorg samt sociala tjänster' år 2016. Här utgör utbetalningar till offentliga organisationer en betydande del. Upphandlingsmyndigheten uppskattar att cirka 60 procent av alla utbetalningar inom välfärden gjordes till offentliga organisationer. Det innebär att återstoden – uppskattningsvis 68 miljarder kronor – utbetalades till privata och ideella organisationer inom 'vård och omsorg samt sociala tjänster' 2016.

Vidare kan vi applicera förhållandet mellan offentliga utbetalningar och de inköp som enligt Upphandlingsmyndigheten omfattas av upphandlingslagarna, på de offentliga utbetalningarna av 'vård och omsorg samt sociala tjänster'. En sådan beräkning visar att ca 140 miljarder kronor omfattas av upphandlingslagarna i allmänhet och ca 56 miljarder kronor när det gäller offentliga utbetalningar till privata och ideella organisationer inom välfärdsområdet. Offentliga organisationer är i huvudsak mottagare av utbetalningar inom segmenten 'sluten sjukvård', 'administration av vård, kulturell verksamhet och annan samhällsservice' och 'öppna sociala insatser för äldre och funktionshindrade personer'. Däremot är privata och ideella organisationer de huvudsakliga mottagarna av utbetalningar inom segmentet 'vård och omsorg i särskilda boendeformer för äldre och funktionshindrade personer'.

<sup>9</sup> Tillväxtverket 2012

<sup>10</sup> Jutterström m fl, 2016

<sup>11</sup> Wijkström 2012

<sup>12</sup> Segnestam Larsson, 2018

Ett alternativ mått för att uppskatta offentliga upphandlingars omfattning är att beskriva antalet upphandlingar inom olika verksamheter, så kallade CPV-huvudgrupper. Till skillnad från summan av offentliga utbetalningar som mått är 'vård och omsorg samt sociala tjänster' inte en av de största verksamheterna när det gäller antalet utannonserade upphandlingar.

## Ideella organisationers medverkan i offentliga upphandlingar

Statistiken visar att ideella organisationer endast i liten utsträckning deltar i offentliga upphandlingar. Enligt en sammanställning av Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket från år 2016 lämnades nio av tio anbud av företag. Vidare var det enbart 213 ideella organisationer som lämnade anbud. Det var därmed färre än en av tio ideella organisationer aktiva inom den traditionella välfärden som lämnade anbud i offentliga upphandlingar. Dessa siffror bekräftas av en studie om ideella organisationer i välfärden.<sup>13</sup>

Samtidigt som få ideella organisationer deltar i offentliga upphandlingar är ideella organisationer intressant nog mer framgångsrika än företag. Visserligen visar statistiken att ideella organisationer lämnade färre anbud per organisation än företag år 2016 – i genomsnitt 2,0 anbud per organisation jämfört med i genomsnitt 3,7 anbud för andra typer av organisationer. De ideella organisationerna erhöll vidare färre kontrakt per organisation. Ideella organisationer stod i genomsnitt för 1,3 kontrakterade anbud per organisation, vilket kan jämföras med i genomsnitt 1,7 kontrakterade anbud för övriga organisationer. Sammantaget var det ändå procentuellt fler av de ideella organisationernas anbud som ledde till kontrakt. Lite drygt sex av tio anbud för ideella organisationer ledde till kontrakt mot dryga fyra av tio anbud för företag.

Det ska dock påpekas att redovisningen ovan endast beskriver antalet organisationer som lägger anbud, antalet anbud och antalet kontrakterade anbud. I officiell statistik och i studien om ideella organisationer i välfärden saknas exempelvis uppgifter om hur stora enskilda offentliga upphandlingar är, samt om vilken andel de utgör av ideella och andra organisationers intäkter.

---

<sup>13</sup> Jutterström et al 2016



## 3 Tidigare forskning

Att ideella organisationer deltar i offentliga upphandlingsprocesser är inte unikt för Sverige. I det följande ger vi *först* en kortare översikt av internationell forskning om allmänna utmaningar med offentliga upphandlingar, om ideella organisationers specifika utmaningar med offentliga upphandlingar samt om hur ideella organisationer försöker hantera dessa.<sup>1</sup> *Därefter* presenterar vi en kort översikt av litteratur om vad som händer i mötet mellan generella idéer (regler, normer och föreställningar), enskilda organisationer och den lokala praktiken.

### Allmänna och specifika utmaningar med offentliga upphandlingar

Inom forskning om offentliga upphandlingar behandlas emellanåt *allmänna utmaningar* med offentliga upphandlingar. En av dessa utmaningar är att lägsta pris, istället för ekonomiskt mest fördelaktiga anbud eller sociala värden, fortfarande dominerar som kriterium för att tilldela kontrakt.<sup>2</sup> En annan allmän utmaning är att det ofta är få aktörer som konkurrerar om ett och samma anbud.<sup>3</sup> Till exempel lyfter en artikel om konkurrens och valfrihet fram att vård och omsorg generellt saknar en tradition av konkurrens och att den kännetecknas av hinder för deltagande samt betydande lokala skillnader. En tredje allmän utmaning är att konkurrens kan inverka negativt på sociala innovationer inom välfärden.<sup>4</sup> En annan artikel argumenterar för att konkurrensen i sig ökar kostnaderna för vård och omsorg, bland annat genom ökade transaktionskostnader.<sup>5</sup> Det verkar vidare som att små och medelstora organisationer har svårare att delta i offentliga upphandlingar på grund av brist på information, för stora anbud eller avsaknad av relevant kompetens.<sup>6</sup>

Litteraturen behandlar också specifikt *ideella organisationers utmaningar* med offentliga upphandlingar. En typ av utmaningar utgörs av att offentliga upphandlingar i låg grad tar hänsyn till ideella organisationers kärnvärden och speciella förutsättningar. I en studie av ideella organisationer i Storbritannien anger exempelvis mellan 20 och 40 procent av de undersökta organisationerna att en medverkan i offentliga upphandlingar skulle gå emot deras kärnvärden.<sup>7</sup> Andra exempel på hur offentliga upphandlingar anges ta låg hänsyn till ideella organisationer inkluderar brister i bemötandet från offentliga köpare, bristfällig information, alltför korta kontrakt, för mycket fokus på uppföljning och

---

<sup>1</sup> Den totala forskningsöversikten genomfördes år 2017 med hjälp av en söksträng (om upphandling, välfärd och ideella organisationer) i databaserna JSTOR och Academic Search Premier och begränsades till perioden 2006-2016.

<sup>2</sup> Savas, 2002

<sup>3</sup> Savas, 2002

<sup>4</sup> Muir & Mullins, 2015

<sup>5</sup> Savas, 2002

<sup>6</sup> Pirvu & Clipici, 2016

<sup>7</sup> Chapman m.fl., 2008

utvärderingar samt höga krav på kvalificering och erfarenhet.<sup>8</sup> En annan typ av specifika utmaningar vänder istället uppmärksamheten mot brister hos de ideella organisationerna. Till exempel sägs de sakna erforderlig kapacitet och intresse, vara alltför beroende av bidrag, sakna eget kapital samt vara alltför små.<sup>9</sup> Studier visar också att många offentliga organisationer föredrar att göra storskaliga, centraliserade upphandlingar, medan ideella organisationer oftast erbjuder småskalig, decentraliserad verksamhet.<sup>10</sup> Till detta kommer empiriska resultat som tyder på att social hänsyn sällan prioriteras.<sup>11</sup> Ett ytterligare resultat som framhålls är att offentliga upphandlingar politiserar och instrumentaliserar ideella organisationer. Offentliga upphandlingar sägs exempelvis bidra till att ideella organisationer blir beroende av offentlig finansiering, blir mer företagslika, förlorar sitt oberoende, blir statens förlängda arm och slutar fungera som en förmedlande sfär mellan stora organisationer och den enskilda individen.<sup>12</sup>

## Att hantera utmaningarna och förslag till reformer

Vidare finns forskning om hur utmaningarna med offentliga upphandlingar *hanteras* av parterna. Denna forskning är relevant för vår studies forskningsfråga. Återigen kan försöken delas upp i aktiviteter som berör utmaningar med offentliga upphandlingar i allmänhet och utmaningar som berör ideella organisationer i synnerhet. När det gäller de allmänna utmaningar nämns till exempel mekanismer för att främja andra mål än enbart pris samt försök till att reservera upphandlingar av vissa verksamheter eller aktörer, till exempel ideella organisationer med en religiös inriktning.<sup>13</sup> När det gäller försök till att hantera ideella organisationers utmaningar med offentliga upphandlingar diskuteras olika experiment med att stärka ideella organisationers konkurrensskapacitet. I Wales har speciella investeringsfonder skapats för att stödja ideella organisationer och i Storbritannien deltar ideella organisationer i olika former av kapacitetutvecklingsinsatser.<sup>14</sup> Ett annat försök att öka ideella organisationers medverkan i offentliga upphandlingar kommer från Storbritannien, där en speciell policy utvecklats.<sup>15</sup> Policyn behandlar bland annat hur upphandlingarna ska utformas, hur upphandlingarna bör utlysas och hur kontrakten bör följas upp och utvärderas för att främja ideella organisationers medverkan.

Avslutningsvis lyfter forskare fram ett antal önskemål om hur offentliga upphandlingar av vård och omsorg bör reformeras. Ett förslag är att ge mer stöd och information till ideella organisationer. I en artikel hävdas att fler ideella organisationer skulle vilja delta i offentliga upphandlingar, men att de samtidigt

---

<sup>8</sup> Chapman m.fl., 2008; Nałęcz m.fl., 2015; Pirvu & Clipici, 2016

<sup>9</sup> Chapman m.fl., 2008; Savas, 2002

<sup>10</sup> Defourny & Nyssens 2010; Wood 2007

<sup>11</sup> Martin 2002; Defourny & Nyssens 2008

<sup>12</sup> Savas, 2002; Borzaga & Galera, 2016

<sup>13</sup> Borzaga & Galera, 2016; Persons, 2011

<sup>14</sup> Chapman m.fl., 2008; Murtagh & McFerran, 2015

<sup>15</sup> Pirvu & Clipici, 2016



saknar information eller stöd.<sup>16</sup> En annan artikel uppmärksammar att även offentliga köpare behöver mer information om ideella organisationer, till exempel om sociala entreprenörer och deras möjligheter att fungera som leverantörer av välfärd.<sup>17</sup> Andra önskemål om reformer riktar in sig på lagförändringar som tar bort hinder för ideella organisationer i offentliga upphandlingar, eller som gör det möjligt att reservera upphandlingar för ideella organisationer.<sup>18</sup>

## Vad händer med formella ordningar i den lokala praktiken?

Detta forskningsprojekt inriktar sig på vad som händer i mötet mellan å ena sidan formella etablerade ordningar, å andra sidan enskilda lokala praktiker. Lagen om offentlig upphandling (LOU) innebär en etablerad ordning med stor spridning inom Sverige. Till följd av senast årens kritik mot hur den fungerar i praktiken (exempelvis angående den stora mängden överklaganden och övriga transaktionskostnader LOU driver, en överdriven pridfokusering på bekostnad av kvalitet och om dess avsaknad av hänsyn till innovation och förtroende i köpar-säljarrelationerna) så har dess ställning försvagats. Sin etablerade och spridda position till trots så utgör LOU inte en förgivettagen ordning<sup>19</sup>, dvs en ordning vi automatiskt och oreflekterat följer. Istället är det många praktiker som reflekterar över den i sina dagliga verksamheter, dess ordning har reformerats och företag beskrivs hantera den strategiskt på olika sätt i offentliga upphandlingar<sup>20</sup>. Som vi pekade på inledningsvis har forskningen dock allmänt negligerat hur specifikt ideella organisationer försöker hantera denna speciella marknadsform lokalt.

Organisationsforskningen har sedan länge studerat motsättningen mellan å ena sidan generella regler och föreställningar och, å andra sidan, enskilda organisationer och den praktik de verkar i. Generella regler och föreställningar innebär krav på enskilda organisationer och deras dagliga verksamheter. Men den lokala praktiken har samtidigt sina förutsättningar och krav. Det finns flera grundläggande skäl till att mötet mellan generella krav och lokala förutsättningar ofta blir problematiskt<sup>21</sup>. För det första passar generella regler och föreställningar långt ifrån alltid enskilda organisationer och deras lokala förutsättningar – exempelvis är populära modeller ofta enkla och universella samtidigt som lokala verksamheter är komplexa och skiljer sig åt<sup>22</sup>. För det andra är omgivningens krav ofta föränderliga, samtidigt som organisationers verksamheter är i behov av stabilitet för att fungera effektivt. Och för det tredje är kraven ofta motsägelsefulla; de kommer från olika intressenter och delar av omgivningen med skilda värderingar och föreställningar, och enskilda krav kan även vara inkonsekventa i sig.

<sup>16</sup> Chapman m.fl., 2008

<sup>17</sup> Pirvu & Clipici, 2016

<sup>18</sup> Chapman m.fl., 2008; Fee, 2002; Murtagh & McFerran, 2015; Pirvu & Clipici, 2016

<sup>19</sup> Jepperson 1991

<sup>20</sup> Hansson & Holmgren 2011, Furusten 2018, 2015

<sup>21</sup> Thompson 1967, Meyer & Rowan 1977, Brunsson 1989, Czarniawska & Sevón 1996

<sup>22</sup> Røvik 2000

Organisationsforskningen har beskrivit olika sätt för att hantera dessa spänningar lokalt, bland annat varierande grad av särkoppling mellan vad enskilda organisationer säger och vad de gör samt översättning av generella krav till lokala förutsättningar. Oliver (1991) har sammanställt en typologi av strategier för att hantera generella ordningar i den lokala praktiken, grundad i institutionell organisationsforskning. Den består av fem huvudstrategier (samtycka, kompromissa, undvika, utmana, manipulera) med vardera tre delstrategier. Vi återvänder till denna typologi i rapportens analysdel, beskriver den mer utförligt och jämför den med resultaten från vår empiriska studie. På så vis kan vi undersöka vilka slags strategier som ideella organisationer *inte* använde för att hantera upphandling enligt LOU i fallen. Denna analys ger perspektiv på de strategier vi fann samt identifierar likheter och skillnader mellan våra fynd och Olivers typologi.

Upphandling enligt LOU utgör en speciell marknadsordning, LOV (Lag om valfrihetssystem, så kallade 'pengsystem') är exempel på en annan<sup>23</sup>. Marknader organiseras på olika sätt och kan organiseras på ännu fler<sup>24</sup>. I synnerhet när det gäller marknadsorganisatoriska former har organisationsforskningen i mycket begränsad omfattning inriktat sig på vad som händer i mötet mellan formell ordning och lokal praktik – och vilka former för ordning detta leder till lokalt.

---

<sup>23</sup> Jutterström 2019

<sup>24</sup> Brunsson & Jutterström 2018, Björkman, Fjaestad & Alexius 2014

## 4 Metod och empiriskt material

Nedan ger vi en översiktlig beskrivning av studiens metod och empiriska material, det vill säga val och komposition av fall. Vi redogör även för hur vi samlat in data för att besvara forskningsfrågan. Vi börjar med val och komposition av fallstudier. Samtidigt som ideell sektor ofta tillskrivs vissa generella karaktärsdrag – exempelvis att den består av företrädesvis små organisationer och att överskott går tillbaka till verksamhetens syfte – är den på många sätt också heterogen. En central problematik med upphandling enligt LOU är att dess processer sägs kräva mycket administrativa resurser för att hantera.<sup>1</sup> Stora organisationer har större förutsättningar än små att resursmässigt klara av upphandling enligt LOU samt att kunna bygga upp de specifika kunskapsresurser som behövs. Sammantaget utgör *organisationsstorleken* därmed en viktig dimension när vi ska undersöka hur ideella organisationer hanterar LOU.

Vi har använt organisationsstorlek när vi designat vår studie och analyserat eventuella skillnader i hur stora respektive små organisationer förhåller sig till upphandling enligt LOU. Genom att även ha flera enskilda fall från en stor organisation samt flera fall från små organisationer har vi eftersträvat att få en *bredd* i underlaget. Detta för att kunna identifiera och analysera alternativa hanteringssätt till LOU. Sammantaget har vi studerat hur ideella organisationer hanterar LOU inom kvinnojourer i tre olika kommuner, belägna i Södermanland och Uppland samt i åtta upphandlingsfall i Bräcke diakoni, en av Sveriges största ideella organisationer aktiva inom den traditionella välfärden, i sju olika kommuner, från Täby i norr till Göteborg i söder.

Metoden för denna studie är kvalitativ. Vi har huvudsakligen använt oss av intervjuer, vilka kompletterats med skriftligt sekundärmaterial samt observationer i miljöer där ideella och andra organisationer verkar. Kvalitativa metoder har gjort det möjligt att gå på djupet i fallen och ställa följdfrågor, vilket varit nödvändigt för att besvara forskningsfrågorna på ett meningsfullt sätt. Att dels använda kompletterande kvalitativa metoder (så kallad triangulering), dels intervjua personer med olika roller kring LOU – anställda och frivilliga inom ideell sektor, tjänstemän och politiker inom offentlig sektor – har syftat till att nå ökad kunskap och genomlysning.

Totalt har 23 intervjuer genomförts i undersökningen (12 i samband med kvinnojourerna och 11 i samband med Bräcke diakoni). Intervjuerna har varit semistrukturerade i linje med undersökningens abduktiva hållning.<sup>2</sup> Intervjuerna har i normalfallet varat en dryg timme, spelats in och transkriberats. Skrivet material har samlats från olika källor. Senaste årens årsredovisningar har begärts ut från samtliga undersökta ideella organisationer; texter från specifika upphandlingsfall har samlats in; och information har hämtats från de ideella organisationernas hemsidor och rapporter. En av oss har också en forskningsanställning finansierad av Riksbankens jubileumsfond i den stora ideella organisation som undersökts, vilket givit andra och värdefulla insikter om organisationens karaktär och funktion samt möjligheter att fortlöpande kunna ställa kompletterande frågor.

<sup>1</sup> Jutterström et al, 2016

<sup>2</sup> Kvale; Alvesson



## 5 Kvinnojourer – tre små ideella organisationer

I detta avsnitt beskrivs hur ideella kvinnojourer förhåller sig till upphandling enligt LOU i sitt praktiska arbete. Tre kvinnojourer och deras omgivningar har undersökts – Botkyrka Kvinno- och tjejjour, Kvinnojouren Sigtuna samt Föreningen mot våld i nära relation i Nacka/Värmdö. Som framgår finns betydande skillnader i hur kvinnojournerna förhåller sig till LOU, men också likheter. Vi börjar avsnittet med en bakgrund till kvinnojourer i Sverige, deras framväxt och frågan om LOU.

### Kvinnojourer i Sverige och LOU-upphandlingar

Våld i nära relationer drabbar huvudsakligen kvinnor men även män, och det förekommer i såväl heterosexuella som samkönade relationer.<sup>1</sup> Från att historiskt hanterats som en privat angelägenhet etablerades frågan om våld mot kvinnor som ett samhällsproblem under 1970-talet, sprunget ur en växande kvinnorörelse.<sup>2</sup> Ideella kvinnojourer växte fram där volontärer erbjöd våldsutsatta kvinnor boende och stöd, medan offentliga insatser fortfarande var små. Den första kvinnojouren hävdas ha uppstått i London 1971 och de första kvinnojournerna i Sverige startades i slutet av samma årtionde.<sup>3</sup> 2019 hade antalet ideella kvinnojourer i Sverige vuxit till drygt 200, enligt Nationellt centrum för kvinnofrid. Över tiden har offentlig sektors formella ansvar kommit att öka för denna välfärdstjänst, och därigenom också mängden organisation för att hantera det samlade kvinnofridsarbetet, det vill säga formella regler, kontroll, sanktioner med mera.<sup>4</sup>

Kvinnojoursarbete i Sverige ordnas idag på olika sätt i Sveriges kommuner, men har som många andra samhällssektorer alltmer kommit att möta marknadsiseringskrav grundade på nationalekonomiska standardmodeller av vad en marknad är och bör vara.<sup>5</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har uttryckt att LOU inte är ett lämplig sätt för kommuner att ordna kvinnofridsarbete, och att välfärdstjänsten bör undantas från LOU.<sup>6</sup> Ett flertal kommuner, exempelvis i Stockholmsregionen, har dock valt att ordna kvinnofridstjänster utifrån LOUs speciella marknadsform.

Oavsett skillnader mellan hur kvinnofridsområdet organiseras i olika kommuner i Sverige, har LOU blivit något som kvinnojourer behöver förhålla sig till och hantera. Kvinnojourer i enskilda kommuner kontaktas ofta av andra

<sup>1</sup> Holmberg et al 2005, Johnson 2008

<sup>2</sup> Davis 1988

<sup>3</sup> Haaken & Yragui 2003, Holmberg & Bender 1998

<sup>4</sup> Hermansson 2017

<sup>5</sup> Brunsson & Jutterström 2018, Arora-Jonsson et al 2018

<sup>6</sup> SKL, 2013

kommuner som vill placera enskilda kvinnor långt bort från hemmiljön av skyddsskäl, och som vill upphandla dessa tjänster. Det gäller även kvinnojourer i kommuner där kvinnojourens arbetet inte ordnas som en marknad. Många kvinnojourer arbetar också med att bygga upp sin kompetens om LOU. Frågan om upphandling enligt LOU har också blivit viktig för kvinnojourernas intresseorganisationer – Unizon och ROKS – vilka argumenterar för att LOU inte passar ideell sektor och kvinnojourens arbete.

## Botkyrka kvinno- och tjejjour

Botkyrka kvinno- och tjejjour (fortsättningsvis 'kvinnojouren') är en ideell förening - politiskt och religiöst obunden. Den bildades 2002 för att hjälpa kvinnor och barn i främst närområdet, utsatta för våld och hot i nära relationer. Föreningen drivs av en styrelse med 6 ledamöter och 3 suppleanter. Verksamhetsåret 2017 drevs kvinnojouren av 12 ideellt arbetande volontärer, och hade två heltidsanställda för att jobba med den löpande kärnverksamheten. Samma år hade kvinnojouren 140 betalande medlemmar (100 kr/år), en ökning med 17 personer från föregående år. Kvinnojouren är medlem i intresseorganisationen ROKS (Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige).

### Vad gör Botkyrka Kvinno- och tjejjour?

Centralt i kvinnojourens verksamhet är det skyddade boendet för utsatta kvinnor och deras barn. Kvinnojouren har 4 trerumslägenheter som man hyr, och totalt 8 platser till förfogande. 2017 tog jouren hand om 184 nya kvinnoärenden, utöver fortsatta kontakter med ärenden från föregående år. Beläggningen under året var 75%. Vid vissa tidpunkter var det dock platsbrist, och 34 kvinnor med 48 medföljande barn har behövt hänvisas till andra kvinnojourer under året.

Utöver hjälpen med skyddat boende bedriver kvinnojouren ett antal grundverksamheter, vilka kan sammanfattas i kategorierna: utbildning, opinionsbildning, nätverkande, stöd och egen kunskapsuppbyggnad (som i viss mån går i varandra). Vad gäller *utbildning* så besöker jouren exempelvis grundskolan och utbildar i våldsförebyggande åtgärder, bjuder in till möte och utbildning på Internationella Kvinnodagen, och informerar om sin verksamhet för exempelvis politiker och studenter. *Opinionsbildning* innefattar bland annat intervjuer i tidningar och radio. *Nätverkande* görs genom möten med olika intressenter, såsom andra kvinnojourer, polisen, vuxenutbildningen och berörda politiker på kommunal och statlig nivå. Jouren är också medlem i ett antal föreningar – exempelvis ROKS, Länsförbundet för kvinno- och tjejjourer i Stockholms län, samt Stiftelsen Tryggare Sverige – till grund för nätverkandet. Som *stöd* för utsatta kvinnor och deras barn ordnar föreningen aktiviteter som sommarfest, hårvård och sminkkväll, pyssel och adventskaffe. Jouren *utbildar* också sina egna volontärer och anställda, t ex genom att bjuda in expertis för att tala om olika frågor. Exempel på detta är polisen om hedersrelaterat våld, jurister om våld och vårdnadstvist, och ROKS om våld i samkönade relationer. Jouren ordnar också interna konferenser och gör studiebesök i utbildningssyfte. Utöver dessa aktiviteter håller kvinnojouren också styrelsemöten och medlemsmöten.

I undersökningen framgår att såväl tjänstemän som politiker är positiva till

Botkyrka kvinnojour och hur de bedriver sin verksamhet. Verksamheten har haft ett årligt stöd från kommunen sedan många år, baserat på bred politisk enighet, och verksamheten har en nära kontakt med kommunens tjänstemän i det dagliga arbetet. En tjänsteman beskriver:

*”Det vi har med Botkyrka kvinnojour, det har varit väldigt, väldigt bra. De är duktiga och det är bra att vi har ett nära samarbete.”*

Det finns också aktiviteter inom kvinnofridsområdet som kvinnojouren inte utför. Jouren erbjuder inte högre skyddsklassningar av boende, vilket kan behövas om hotbilden är stor. Sådana platser erbjuds istället huvudsakligen av vinstdrivande aktörer, vilka ofta också inriktar sig på att tillhandahålla tolktjänster till Botkyrka kommun. Boenden med högre skyddsklassningar har Botkyrka sedan några år tillbaka valt att upphandla enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Inom Botkyrka kommun beskrivs att upphandlingarna blivit dyrare än förväntat, inte minst för att kvinnorna stannade längre än det var tänkt vilket beskrivs ligga i de privata vårdgivarnas intresse. Kommunen beskriver dock att tjänstemännens upphandlingskompetens ökat, och tjänstemännen har också lärt sig vilka leverantörer som är mer seriösa och vilka som fungerar sämre. Det har bidragit till att kostnaderna pressats tillbaka.

## Hur finansierar kvinnojouren sin verksamhet?

Kvinnojourens verksamhet finansieras på olika sätt – genom villkorat stöd från främst kommunen och Socialstyrelsen, genom ersättning per omhändertagen individ och boendedygn, samt till mindre del genom övrigt ekonomiska bidrag, gåvor och medlemsavgifter.

En viktig del har sedan länge varit ett årligt anslag från Botkyrka kommun. För år 2017 var detta stöd 700 000 kr. Kvinnojouren beskriver att alla politiska partier är positiva till deras verksamhet och till att stödja den ekonomiskt. Stödet är villkorat till aktiviteter för att hantera och motverka problemet med våld mot kvinnor och barn i nära relationer. Kvinnojouren måste varje år lämna in en ansökan till kommunen om verksamheten för att få stöd för kommande verksamhetsår. Kvinnojourens ordförande beskriver den som omfattande – man behöver ingående visa på vilka sätt pengarna skall användas.

Kvinnojouren beskriver att en boendeplats med hög skyddsklassning kan kosta omkring 2 000 kr per person och dygn (2017). Botkyrka kvinnojour tar 700 kr person och dygn för en boendeplats när andra kommuner placerar kvinnor hos kvinnojouren, vilket är vanligt då kvinnor behöver komma ifrån sina hemorter av skyddsskäl. Botkyrka kommun betalar 300 kr per person och dygn i och med att de är med och finansierar kvinnojourens verksamhet. Inom kvinnojouren beskrivs att jouren ”är bland de billigaste som finns” men att man klarar sig bra ekonomiskt på denna nivå och inte behöver ha mer resurser. Kvinnojouren behöver dock buffra vissa resurser för tider under året då de kan ha lägre beläggning samt för att kunna avveckla verksamheten om finansieringen skulle försvinna. Resurserna ska också täcka återkommande kompetensutveckling av volontärer och anställda.

Vid sidan av kommunens årliga stöd och dygnstaxorna fick jouren 2017 projektbidrag från Ungdomsstyrelsen, Länsstyrelsen, Brottsoffermyndigheten

och ROKS. Kvinnojouren har också sponsorer, bl a Diakonerna, Rädda Barnen, Lions och Broderskapsgruppen i Botkyrka.

## Hur förhåller sig Kvinnojouren till upphandling enligt LOU?

Inom Botkyrka kvinnojour pekar man på flera problem med upphandling enligt LOU. Ett betydande problem är att arbetet med upphandling enligt LOU är omfattande och administrativt betungande. Därmed passar de inte idéburna organisationer som i regel är små och saknar de administrativa resurser som krävs för detta. En intervjuperson inom kvinnojouren beskriver:

*”Så den här lagen om offentlig upphandling, om vi skulle uppfylla den så måste vi vara mycket större för att klara administrationen. Då får vi slå ihop alla jurer i Stockholms län och bli företagsliknande.”*

Administrationen tar också mycket tid ifrån kärnverksamheten – att hjälpa utsatta kvinnor och deras barn. De som frivilligt och till låg eller ingen ersättning engagerat sig har gjort det för att göra en skillnad inom kärnverksamheten. Inte för att behöva jobba med omfattande kringadministration. Också av detta skäl passar den administrativt betungande LOU-upphandlingen idéburna organisationer dåligt, menar man inom kvinnojouren. Vidare beskrivs att i den mån kringadministration ändå behövs för idéburna organisationer så är det en viktig sak för intresseorganisationerna att stödja och utbilda sina medlemmar så att de kan hantera detta på ett effektivt sätt.

Ytterligare ett problem som beskrivs med upphandlingar enligt LOU är att de inte fångar välfärdstjänsternas kvalitet på ett bra sätt, trots omfattande krav och processer. Upphandlingarna innehåller i regel långa listor med formella kriterier, samtidigt som de inte fångar aspekter som erfarenhet och engagemang hos personalen, eller förmågan att anpassa stödet till vad den enskilda situationen och personen kräver:

*”Om du har 20 sidor där du ska kryssa i, men sen är det en liten människa som har sina speciella förutsättningar och då får vi göra bedömningen vad den där kvinnan behöver egentligen. Att man har erfarenhet av vad man gör i den svåra situationen som kvinnan är i... igenkännanden, och kompetens om hur människor upplever våld. Jag tycker inte det finns i förfrågningsunderlaget och det finns ingenting som heter engagemang”.*

Inom Botkyrka kommun beskrivs att upphandlingar enligt LOU, när kvinnor av skyddsskäl ska placeras i andra kommuner, blev väsentligt dyrare än man förväntat sig när LOU-upphandlingar infördes. Skälen till detta är främst att det administrativa upphandlingsarbetet blev mer omfattande än man trott, att upphandlingskriterierna blev för många och komplexa samt att kvinnorna blev kvar för länge på boendena. Nu beskrivs dock att tjänstemännen lärt sig av detta, ändrat sitt arbete och därmed kunnat sänka kostnaderna väsentligt. Att personalens erfarenhet och kompetens ökat framhålls som nyckeln till förbättringarna. Även inom kvinnojouren beskrivs att LOU kan leda till högre kostnader istället för lägre, inte minst eftersom ideella kvinnojourer som är med i upphandlingar behöver ha kostnads-täckning för den omfattande meradministration som upphandlingarna medför.



Över tiden har tjänstemännen byggt upp erfarenheter av vilka leverantörer som fungerar bättre eller sämre. Inom kvinnojouren beskrivs att erfarenheter leder till att "man röstar med fötterna" dvs inte tillfrågar aktörer som upplevs fungera dåligt eller oseriöst.

Inom kvinnojouren har flera personer gått kurser i offentlig upphandling. Kurserna har ökat insikten om hur mycket administrativt merarbete som upphandlingar enligt LOU kräver, och att det inte passar ideell sektors huvudsakligen mindre organisationer. Därutöver anser man inom Botkyrka kvinnojour att omfattande upphandlingsunderlag ändå inte förmår fånga den väsentliga kvaliteten, enligt ovan, samt att kvinnojouren har ett gott renommé hos andra kommuner och därigenom ändå fyller sina platser. Detta bidrar sammantaget till att jourens grundläggande förhållningssätt gentemot LOU-upphandlingar är att tacka nej till detta när andra kommuner hör av sig och vill upphandla platser. Stockholm stad lyfts fram som en kommun som ofta vill upphandla platser hos jouren.

När kvinnojouren då tackar nej finner sig Stockholm Stad i detta och placerar ofta kvinnor hos Botkyrka kvinnojour ändå. Förklaringen kvinnojouren ger är just att många vet att jouren fungerar väl, samt att det sällan finns flera bra alternativ att välja mellan i enskilda situationer. En respondent inom kvinnojouren beskriver:

*"I början var det "oj då, det måste ni göra". "Nej det gör vi inte, då får ni ta en annan plats".*

*Intervjuare: Vad svarar de då?*

*"Nja, jaha" och så kanske man väljer en annan plats, eller så kommer man igen. Oftast kommer man igen."*

Summerar vi hur Botkyrka kvinnojour förhåller sig till upphandling, så har kvinnojouren valt bort offentlig upphandling enligt LOU tillsammans med Botkyrka kommun när det gäller stödplatser till kvinnor från den egna kommunen. När det gäller stödboende till kvinnor från andra kommuner så väljer Botkyrka kvinnojour också bort offentlig upphandling enligt LOU, men nu som ett eget beslut.

## Kvinnjouren Sigtuna

Kvinnjouren Sigtuna startade 1982. Den är idéburen, politiskt och religiöst obunden och medlem av intresseorganisationen Unizon för kvinno- och tjejjourer. Föreningen drivs av en styrelse med 5 medlemmar. De senaste åren har kvinnojouren vuxit, och flyttat till lokaler som passar verksamheten bättre. 2018 har kvinnojouren 20 volontärer och 3 anställda – en verksamhetsansvarig (100%), en barn- och boendesamordnare (80%), och en person för stödsamtal inom öppna verksamheten och projektutveckling (projektanställning 100%).

### Vad gör Kvinnojouren Sigtuna?

Stödverksamheten, där utsatta kvinnor och barn kan få hjälp, utgör grunden i kvinnojurens arbete. Den består dels av skyddat boende, dels av en öppen

verksamhet. Vad gäller det skyddade boendet, där utsatta även kan få akut skydd, har jouren 2018 platser för 3 kvinnor och 4 barn. 2018 har kvinnojouren sammanlagt haft 318 övernattningsplatser för kvinnor och 427 övernattningsplatser för barn – samtliga från andra kommuner och placerade på distans av säkerhetsskäl. Kvinnojouren bistår även den egna kommunen med boendeplatser i samarbete med ett hotell, vilket utnyttjas för akutplacering tre gånger och även omfattat 5 barn. Från kvinnojouren beskrivs att möjligheten till akutplacering varit viktig för den egna kommunen, då kommunens handläggare fått bättre förutsättningar att hinna utreda och tillgodose lämpliga stödbehov. Volontärerna utför generellt mindre kvalificerade arbeten än de anställda i kvinnojouren – de följer med utsatta kvinnor som stöd i olika situationer, sitter barnvakt och liknande. Exempel på organisationer som kvinnojouren vanligen har kontakt med i enskilda ärenden är Polisen, domstolar, Försäkringskassan, Skatteverket och kommuner angående försörjningsstöd.

Vad gäller den öppna verksamheten erbjuder kvinnojouren stödsamtal och vägledning för kvinnor som på olika sätt drabbats av våld i nära relationer. 2018 hade jouren 70 unika stödsökningar av personer inom Sigtuna kommun – 64 kvinnor (varav en utsatt av annan kvinna i samkönad relation) och 6 män. Totalt utförde kvinnojouren 425 enskilda stödsamtal.

Inom den öppna verksamheten bedriver kvinnojouren också jourtelefon för personer utsatta för våld, samt en ungdomsjour med chattstödsfunktion och egen hemsida. Utöver den direkta stödverksamheten deltar kvinnojouren också vid olika evenemang i opinionsbildande syfte, t ex vid Almedalen, genom nätverket ”Tryggare Arlanda”, och vid olika konferenser, mässor och festivaler. Kvinnojouren arbetar också med förebyggande kunskapsspridning vid skolor och för andra organisationer. Kvinnojouren beskriver att de kunskapsspridande och opinionsbildande har ökat och utvecklats över tiden. Vidare genomför kvinnojouren återkommande utbildningar av den egna personalen. Samtliga volontärer har exempelvis gått Unizons grundutbildning. Volontärerna träffas också en gång i månaden för att prata om uppdragen och utbyta erfarenheter. Ytterligare exempel på utbildningar för volontärer och anställda är Trappan-samtalsmetod för stödsamtal med barn som bevittnat våld, riskbedömningsinstrumentet FREDA, samt ledarskapsutbildning.

Till grund för kvinnojourens verksamhet, enligt ovan, så har jouren ett antal samverkansformer. IOP – *ideellt offentligt partnerskap* – med Sigtuna kommun är den centrala samverkansformen för verksamheten. Partnerskapet är utformat som ett treårigt avtal, där kvinnojouren och kommunens tjänstemän träffas regelbundet 1 gång i månaden. Utöver dessa möten träffas man i samband med de ärenden som drivs tillsammans. Samverkan genom IOP kan se olika ut beroende på behovet hos den stödsökande. Ibland träffar kvinnojouren och kommunens handläggare den stödsökande tillsammans i ett första möte, för vidare samordnade insatser. Det kan t ex gälla om kvinnojouren gör bedömningen att den som kontaktat jouren har så stort skyddsbehov att ett skyddat boende behövs. Men det kan också vara så att antingen kvinnojouren eller kommunens handläggare först träffar den sökande själva, för att informera om varandras insatser för den fortsatta samverkan. Det kan t ex gälla om kommunens handläggare bedömer att personen de möter är i behov av stöd- och vägledningssamtal, men inte av skyddat boende. Då kopplas kvinnojouren ofta in som en möjlig

fortsatt stödkontakt. Kvinnojouren kan också bistå kommunen med omgående akutplaceringar, enligt ovan. En handläggare inom kommunen beskriver:

*”Vi har haft ett jättenära samarbete från start. Och vi har möten en gång i månaden, IOP-möten. Sen... det är ju inte alla kvinnor som vill ha skyddat boende, utan vissa söker till oss för råd och stöd. Dem sätter vi nästa alltid i kontakt med kvinnojouren, så de kan få samtal. Vi hjälper folk att få kontakt med dem [kvinnojouren], och de kontaktar oss om det är något ärende där de bedömer att ”här behövs nog myndighetskontakter”. Så vi har nog kontakt minst en gång i veckan”.*

Sigtuna kommun och kvinnojouren samverkar även vid utbildningsinsatser, t ex vid besök på skolor. Kvinnojouren skickar sin verksamhetsberättelse till kommunen varje år. IOP-formen har sammantaget utvecklats till ett nära och brett samarbete, där båda parterna lärt känna varandra väl. Verksamhetsansvarig för kvinnojouren beskriver:

*”Vi ska ha utbildningar tillsammans, vi ska synas tillsammans, vi bjuder in varandra, vi har ärenden tillsammans. Och allt det här har växt till att vi i dagsläget litar så mycket på varandra och vet precis vad den ena kan erbjuda och inte erbjuda, varandras begränsningar”.*

Utöver IOP med Sigstuna kommun samverkar Kvinnojouren Sigstuna långsiktigt med en mängd organisationer och i flera nätverk. Exempel på samverkan med enskilda organisationer är med skolan i Sigstuna, för att barn på skyddade boenden ska kunna uppta sin skolgång inom maximalt två veckor. Exempel på deltagande i organiserade nätverk är ”Nätverk för jourer och socialtjänst – nordväst”. Det är ett nätverk för samtliga ideella kvinnojouren och socialtjänster i nordvästra Storstockholm som träffas 2 gånger per år för att diskutera verksamhetsfrågor och samverkansformer. Medlemskapet i paraplyorganisationen Unizon innebär också en etablerad kontaktyta med andra kvinnojouren i Sverige.

Inom kvinnojouren i Sigstuna är man sammantaget nöjda med hur samarbetet med kommunen fungerar. På frågan om det är något som skulle kunna förbättras blir svaret att det ibland blir lite byråkratiskt i enskilda mindre frågor från kommunens sida, t ex kan försörjningsstödet från kommunen vara så begränsat att en utsatt kvinna kan behöva handla mat där förövaren rör sig. Också från kommunens sida är man positiva till samarbetet: ”Vi är jättenöjda med att vi har det” beskriver en handläggare. Handläggaren beskriver vidare att de inom kommunen diskuterat att besöka andra kommuner som jobbar med IOP i olika varianter, men att de ännu inte hunnit göra detta.

## **Hur finansierar kvinnojouren sin verksamhet?**

Sigtuna Kvinnojour finansierar sin verksamhet på olika sätt – till stor del genom villkorat stöd som ansöks om vartannat år av Socialstyrelsen samt genom medel från Sigstuna kommun genom det treåriga IOP-avtalet. Tidigare hade kvinnojouren ett föreningsbidrag från kommunen, men det har nu ersatts med IOP-formen. Från jouren beskrivs att det är bra att medel beviljas på längre tid

än ett år, eftersom ansökningarna tar väldigt mycket tid.

Kvinnojouren tar också ut ersättning per omhändertagen individ och boendedygn. Under 2018 är denna 1000 kr per dygn för en vuxen, och 500 kr per dygn för ett barn. Kvinnojouren har samma taxa för den egna kommunen som för placeringar från andra kommuner. För den öppna verksamheten tar kvinnojouren ingen taxa av kommunen. En respondent inom kvinnojouren beskriver att kvinnojourens taxor för skyddat boende generellt ligger i intervallet 600-700 kr upp till 1200 kr per dygn. Respondenten känner också till kvinnojouren som tar högre taxor för kommuner där samarbetet inte fungerar så bra, eftersom det kräver mer arbete och omkostnader för kvinnojouren i fråga:

*”Sen vet jag att vissa jourer tar mer betalt av kommuner där de upplever att samarbetet inte fungerar så bra. Att till exempel försörjningsstödet [från kommunen] krånglar. Så man väljer att ta mer betalt för att kunna täcka kostnaderna för kvinnan, till exempel för mat och hygienprodukter.”*

Utöver ovanstående finansieringsformer får jouren också en mindre del privata bidrag. Inom kvinnojouren beskrivs ekonomin sammantaget som god:

*”Jo, det är helt okey. Det är klart att det alltid kan bli bättre och sämre. Men vi har råd med två anställda för tillfället.”*

De senaste två åren har föreningen också haft möjlighet att renovera sitt skyddade boende och rusta upp ungdomsjourens lokal.

## **Hur förhåller sig Kvinnojouren till upphandling enligt LOU?**

Tillsammans med Sigtuna kommun har Kvinnojouren Sigtuna valt bort upphandling enligt LOU för att istället ordna en finansierad samverkan sinsemellan, ett nära samarbete som båda parter är nöjda med enligt ovan. När andra kommuner vill placera personer i skyddade boenden hos kvinnojouren, möter jouren inte heller några krav på upphandling. I kontakterna diskuteras istället om det finns lediga platser och om boendet kan matcha kvinnans och de eventuella barnens behov. Kvinnojouren informerar om vilket stöd de kan erbjuda och tycker kommunen i fråga att det passar så placerar de. Kvinnojourens självkostnadstaxa blir sekundär i sammanhanget. Vidare beskriver kvinnojouren att deras taxor ligger jämförelsevis lågt.

Att andra kommuner fortlöpande placerar personer hos kvinnojouren beror främst på tidigare erfarenheter. Inom kvinnojouren beskrivs det också som personbundet, om exempelvis en handläggare lämnar kan en ny personrelation behöva etableras igen:

*”Om en kommun placerar och de är nöjda med våra insatser och vi med deras kommunikation, då blir det väldigt naturligt att handläggaren ringer tillbaka till oss när det är nya placeringar. Att de är nöjda tror jag är ganska personbundet. Att man får den personliga kontakten och tilliten.”*

Inom kvinnojouren framhålls det ideella engagemanget som ett viktigt samhällsvärde som inte kommer till sin rätt på upphandlingsmarknader enligt LOU.

Vidare ifrågasätts kvaliteten i stödet hos vissa vinstdrivande aktörer. Även om kommunernas handläggare är måna om kvaliteten i stödet, skulle de generellt behöva göra tätare uppföljningar enskilt med klienterna, enligt kvinnojouren Sigtunas verksamhetsansvarige person:

*”När man placerar är det väldigt viktigt att man [kommunernas socialtjänst] följer upp med klienten... Och gör det i enrum och inte tillsammans med kontaktpersonerna. Faktiskt, för då vågar man berätta vad som försiggår.”*

Vid tiden för införandet såg Sigtunas kommunstyrelse flera fördelar med att ordna kvinnostödet som ett IOP (Ideellt Offentligt Partnerskap) istället för som en marknadsform enligt LOU. Förutom att stödja grundläggande värden som delaktighet och demokrati sågs IOP även som ett sätt att säkerställa att det finns engagerade personer i kvinnofridsfrågor också i framtiden. Partnerskapet utvecklades tillsammans med Kvinnojouren Sigtuna. IOP-formen innebar att kommunen valde en långsiktig samverkansform istället för konkurrens, beskriver en respondent inom kommunen, med ömsesidighet och gemensamhet som nyckelord. Generellt beskrivs att initiativ till samverkan i form av IOP ofta kommer från ideella organisationer:

*”IOP är vanligtvis att civilsamhället kommer och säger att ”vi har en idé, vi vill skapa en långsiktig verksamhet, vi tycker vi ska samarbeta om detta. Om kommunen lägger in x och y, så lägger vi in a, b och c”. Ofta handlar det om att kommunen kan lägga in lokaler, kanske vissa personalinsatser, vissa pengar. Och ofta att man från civilsamhällets sida lägger in volontärarbete, egna resurser, tillgång till lokaler, kontaktytor och annat”.*

Trots att Sverige allmänt gått mycket längre i att upphandla välfärdstjänster (enligt LOUs speciella marknadsidé) än andra EU-länder har Sigtuna kommun inte hört några klagomål om deras IOP. Om det blir klagomål på IOP i Sverige – t ex i det enda fall av IOP Konkurrensverket valt att pröva utifrån att ha tittat på ett tiotal IOP – så beror det på att avtalet inte varit utformat som en samverkansform och ett partnerskap, utan som en detaljerad beställning. Rätt utformat är det inget problem att använda IOP, beskriver en respondent. Att det handlar om samverkan och inte om konkurrens innebär också, enligt respondenten, att det är samarbetspecialisterna och inte konkurrensjuristerna som ska jobba med det – IOP innebär en annan logik.

Även på kommunstyrelsenivå upplevs effekterna av IOP som goda. Sigtuna beskrivs ha fått en både bättre och kostnadseffektivare lösning än andra kommuner, och från och med Sigtunas start har många andra kommuner gått samma väg.

Summerar vi hur Kvinnojouren Sigtuna förhåller sig till upphandling, så har kvinnojouren valt bort offentlig upphandling enligt LOU tillsammans med Sigtuna kommun, och istället utformat ett ideellt offentligt partnerskap (IOP) byggt på nära samverkan. När det gäller stödboende till kvinnor från andra kommuner beskriver kvinnojouren att inga upphandlingssituationer enligt LOU uppkommer.

## Föreningen mot våld i nära relation i Nacka/Värmdö

”Föreningen mot våld i nära relation i Nacka/Värmdö” är den ideella föreningens officiella namn, men i dagligt tal kallar föreningen sig för Kvinnojouren, eller Kvinnojouren Nacka/Värmdö. Kvinnojouren startade 1995 och är religiöst och partipolitiskt obunden – den arbetar mot våld i nära relationer och verkar för ett jämställt samhälle fritt från våld. Målsättningen är att de utsatta ska komma igenom krisen, komma vidare i livet på ett bra sätt, och i framtiden inte utsättas för hot eller våld.

Föreningen drivs av en styrelse med 5 medlemmar – en ordförande, en sekreterare, en kassör och två suppleanter – och höll 2018 11 styrelsemöten. För den dagliga verksamheten har kvinnojouren anställd personal. Den fasta personalen består av en verksamhetsledare (socialpedagog med grundläggande psykoterapiutbildning), en beteendevetare inriktad på de skyddade boendena, en förskollärare och grundskolelärare inriktad på barnverksamheten, samt en boendestödare (jurist med erfarenhet från förskola). De anställda har även tillgång till handledning av extern konsult varannan vecka eller vid behov. 2018 har föreningen 20 medlemmar, varav en del volontärer aktiva i verksamheten. Föreningen är medlem i intresseorganisationen Unizon.

### Vad gör Kvinnojouren Nacka/Värmdö?

Kvinnojourens huvudsakliga uppgifter är att erbjuda skyddat boende för kvinnor och barn, att ge råd, stöd och krisbearbetning i boendena samt i en öppen mottagning för hot- och våldsutsatta vuxna och deras barn. Kvinnojouren har 2 lokaler för det skyddade boendet. I den ena finns också jourens kansli. Utöver detta har föreningen en aktivitetslokal för barn, där barn och föräldrar kan vara tillsammans med personal, samt två lokaler för öppen mottagning. En av lokalerna för öppen mottagning används också för styrelse- och personalmöten, informationsträffar mm. Kvinnojouren äger inga egna lokaler utan hyr av kommunen.

Under 2018 bodde 43 personer i kvinnojourens skyddade boenden – 19 kvinnor och 24 barn med sammanlagt 4036 övernattningar. Den genomsnittliga vistelsetiden för kvinnor i skyddat boende var 693,5 dygn. 5 olika kommuner gjorde placeringar hos kvinnojouren. Kvinnorna hade etniskt ursprung i 10 olika länder, och de allra flesta var födda under 1970- eller 1980-talet. Kvinnojouren har dock emellanåt platsbrist – vid tidpunkter som oftast sammanfaller med andra kvinnojourens platsbrist. 2017 fick jouren tacka nej till 51 kvinnor och 33 barn. Förutom stöd och krisbearbetning lägger kvinnojouren ned mycket tid på att hjälpa kvinnorna med mer ’praktiska’ problem, t ex kring barn, ekonomi, bostad och arbete. Kvinnojouren arbetar också med gruppverksamhet för våldsutsatta kvinnor – i kvinnogrupperna träffas man 10 gånger och deltagarna får möjlighet att inhämta kunskaper och utbyta erfarenheter. I arbetet har kvinnojourens anställda viss kontakt med kommunernas handläggare.

Inom den öppna mottagningen fick 224 personer råd, stöd och krisbearbetning under året, de allra flesta från kommunerna Nacka och Värmdö. Bland de stödsökande fanns även ett fåtal män. Kvinnojouren beskriver att de flesta



utsatta personer efterfrågar många stödsamtal, och även stöd i kontakterna med myndigheter och vårdinstanser. Det kan innebära att en anställd eller volontär följer med i kontakterna med t ex polis, socialtjänst, rättegång, försäkringskassa, arbetsförmedling och olika vårdinstanser. Det är också vanligt att utsatta kvinnor vill återuppta stödkontakten efter en kortare eller längre tids uppehåll.

Som en del av stödet har kvinnojouren även en verksamhet för barn som upplevt våld i nära relation. Under 2018 deltog de flesta av barnen i jourens skyddade boenden i denna verksamhet, där de bland annat fick samtalsstöd av utbildad personal. Kvinnojouren beskriver dock resurserna som otillräckliga för alla de barn som skulle behöva stöd, och skulle vilja utveckla samarbetet med kommunen för att lösa detta:

*”Vi är medvetna om att vi inte når alla barn som har behov av denna verksamhet, och vi tycker att det är en stor brist att barn inte får den hjälp de så väl behöver. Det är angeläget att samarbetet kan fortsätta att utvecklas mellan oss och kommunerna”.*

Tre gånger per år redovisar kvinnojouren skriftligen hur den öppna verksamheten fungerar för Nacka och Värmdö kommun, och kommunerna gör också besök hos kvinnojouren. Överlag beskrivs dock kontakterna och samarbetet med dessa kommuner som begränsat:

*”I Nacka var vi på socialnämnden i våras [för ett år sedan] och fick prata en timme eller så. Då pratade jag om föreningen och vi hade en person som pratade om skyddat boende och en person som pratade om öppna mottagningen. Men... ja, det är inte så lätt alla gånger...”.*

Kvinnojouren ordnar även sociala aktiviteter för utsatta personer – här medverkar även föreningens volontärer. Under 2018 ordnades t ex julfest och besök på Skansen och Junibacken. Förutom den mångåriga erfarenheten så understryker kvinnojouren att kompetens och fortbildning är centrala för stödets kvalitet. Personalen deltar därför återkommande i olika vidareutbildningar och seminarier. Exempel på detta 2018 var kursen ”Utreda, bedöma, förstå” samt ”Trappan” samtalsmodell vid Ersta Sköndals högskola, Brottsoffermyndighetens temadag om hot- och hatbrott, Rädda barnens konferens om barn i skyddat boende, och BUFFFs (Barn och ungdom med förälder/familjemedlem i fängelse) konferens ”Att leva med en familjemedlem i fängelse”. Internt ordnar kvinnojouren regelbundna ”arbetsplatsträffar”, där styrelsen och personalen träffas för att hålla igång dialogen i viktiga frågor. En respondent inom kvinnojouren beskriver att utbildningen även är viktig för att de som ska hjälpa andra ska må bra själva:

*”Jag vet ju också att jobba med den här typen av frågor utan att ha kompetens gör att man inte orkar och att man kan må dåligt. Att man blir utbränd och går in i väggen.”*

Utöver aktiviteterna ovan arbetar kvinnojouren Nacka/Värmdö även med kunskapsspridning och opinionsbildning. Under 2018 höll kvinnojouren

exempelvis en föreläsning för Brottsofferjouren och deras nya volontärer, bedrev ett förebyggande projekt ”Våldsutsatta barn” för 95 pedagoger i förskolan, föreläste för IVO (Inspektionen för vård och omsorg) om skyddat boende samt informerade socialtjänsten i Nacka om föreningens verksamhet.

## Hur finansierar kvinnojouren sin verksamhet?

Kvinnajouren Nacka/Värmdö finansierar sin verksamhet på olika sätt. De skyddade stödplatser som föreningen har upphandlas av andra kommuner. Kvinnajouren specificerar då det stöd som sammantaget ges i verksamheten och sina dygnsavgifter, en taxa för vuxna och en för barn som är samma för alla kommuner. Budgetmässigt håller kvinnojouren isär den skyddade verksamheten från den öppna, för att respektive verksamhetsdel ska kunna gå runt på sina resurser. När det gäller den öppna verksamheten har Nacka och Värmdö kommuner sedan kvinnojurens början stöttat verksamheten med ett årligt verksamhetsbidrag. Våren 2019 valde dock Värmdö kommun att dra in detta årliga stöd – omkring 550.000 kr senaste åren. Med motiveringen att spara pengar ska utsatta kvinnor och barn inom Värmdö kommun istället få hjälp av handläggaren av kommunens kvinnofridsärenden. Inom kvinnojouren beskrivs att det indragna stödet hotar den öppna verksamhet som funnits i omkring 25 år, och att det finns ”både okunskap och prestige i beslutet” från ansvariga Värmdöpolitiker. Också från Värmdö kommuns handläggarsida beskrivs oklarheter om hur stödet ska fungera i praktiken framöver, samt farhågor om ett avsevärt försämrat stöd för utsatta kvinnor och barn, och ökade totala samhällskostnader, om kvinnojurens öppna verksamhet måste läggas ned. En respondent inom berörda kommuner beskriver att de kommuner hon har erfarenhet av satsar betydligt mer på frågor om kvinnofrid och våld i nära relationer än vad Värmdö gör, samt har en långsiktig strategi i dessa frågor.

Vid sidan av verksamhetsbidrag från kommunerna, samt dygnsavgifter, har föreningen 2018 sökt och erhållit stöd och utvecklingsmedel från Socialstyrelsen – omkring 500.000 kr för år 2018. Förutom till den öppna verksamheten har medlen i viss utsträckning gått till föreningens fortsatta kvalitetsutvecklingsarbete och till säkerhetshöjning i de skyddade boendena. Vidare har Rotaryföreningen i Nacka samt Rebeckalogen i Stockholm skänkt pengar, som bland annat kunnat användas till julklappar, födelsedagspresenter och sociala aktiviteter för utsatta barn och kvinnor.

Inom kvinnojouren beskrivs att den kvalitet verksamheten har också kräver resurser, inte minst i form av utbildad och erfaren personal:

*”Vi kan ju inte driva skyddat boende utan att ta betalt, för vi har ju personal. Och det har vi haft under väldigt många år, anställd personal med bra kompetens”*

## Hur förhåller sig Kvinnojouren till upphandling enligt LOU?

Som ovan nämnts skiljer kvinnojouren Nacka/Värmdö budgetmässigt på sitt skyddade boendestöd och sin öppna stödverksamhet. Sedan cirka 4 år ska det skyddade boendet upphandlas, enligt Nacka, Värmdö och Tyresö kommun. Efter att ha sammanställt de underlag som behövs har kvinnojouren kvalificerat sig som upphandlad leverantör - tillsammans med några andra jurer i form av



ramavtal - i två perioder à 2 år. Vilka jourer, idéburna och andra, som valts ut är sekretessbelagt för att hindra att adresser till skyddade boenden kan nå förövare. En respondent inom kvinnojouren beskriver att hon träffade de andra upphandlade jourerna på ett möte hos Nacka kommun för några år sedan – och att de sammanlagt var fem som upphandlats av kommunerna i fråga. Där framgick också att vissa vinstdrivande aktörer var avsevärt större än ideella kvinnojouer överlag.

Kommuner som behöver placera utsatta kvinnor och barn direktupphandlar sedan enskilda platser efter att kriterier och andra villkor sammanställs skriftligt och eventuellt avtalas igen. Enligt kvinnojouren har exempelvis Värmdö kommun budgeterat en kostnad för ca 2 miljoner kr per år för skyddade boendeplatser, för kommande två år. Inom kvinnojouren beskrivs att upphandlingen enligt LOU sker som en priskonkurrens för de jourer som uppfyller kriterierna:

*”Den upphandling som vi lämnat anbud på nu, där står det tydligt att först så ska man ju uppfylla kravspecifikationen för att få komma med. Och sen kommer då kommunen att gå efter pris.”*

Kravkriterierna är omfattande och formaliserade – de inbegriper också sånt som ledningssystem, fortbildningsplaner och rutiner för verksamheten som måste finnas. Från kvinnojourens sida tycker man dock att de i grunden redan jobbar på det viset som kvalitetskraven föreskriver. De behöver inte ändra så mycket för att kvalificera sig som utförare gentemot kommunerna i fråga.

Kvinnojouren har dock inte bara anpassat till upphandlingskriterierna. De har också framfört till kommunerna i fråga – upphandlarna – vad de ser som viktiga kriterier för att stödet ska bli så bra som möjligt för de utsatta. Det är inte bara till ramavtalet i upphandlingen enligt LOU som kvinnojouren diskuterat kvalitetskraven med upphandlarna, utan också vid direktupphandlingen diskuteras vad de kan erbjuda och vad våldsutsatta personer behöver. Inte minst Nacka kommun beskrivs dock ha haft hög personalomsättning bland sina handläggare, vilket gör att den kunskapsuppbyggnad kvinnojouren bidrar till riskerar att försvinna när handläggare byter jobb. Kvinnojouren beskriver också att vissa kvinnofridssamordnare inom Nacka kommun som de haft nära och bra samarbete med, valt att sluta för att de inte fått sin röst hörd inom kommunen.

Trots att kvinnojourens ekonomi vid tiden för undersökningen beskrivs som god, så beskriver sig jouren också som mycket utsatt om den skulle hamna utanför en ramavtalsupphandling – upphandlingsordningen skapar ingen långsiktig grund för verksamheten.

*”Om vi förlorar den här upphandlingen, då tror jag att vi får sluta. För det här är ju Nacka, Värmdö, Tyresö, Botkyrka, Huddinge, Haninge, Nynäs-hamn. Det är ju såna kommuner som placerar hos oss i dag.”*

Samtidigt som kvinnojouren anpassat sig till, försökt påverka, och också kvalificerat sig till upphandlingsformerna för det skyddade stödet, så är jouren negativ till att det långsiktiga stödet till deras öppna verksamhet dras ner, och ska skötas av en handläggare för Värmdö kommun alternativt upphandlas. Stödet från

Nacka och Värmdö har inneburit en långsiktig förutsättning för arbetet mot våld i nära relationer, och även den verksamheten beskrivs som hotad vid tiden för undersökningen.

Vad gäller stödets kvalitet beskriver kvinnojouren att det handlar om så mycket mer än formella examina hos de som arbetar med kvinnofridsfrågor, inte minst om erfarenheter och engagemang. Vad gäller erfarenhet, engagemang och andra faktorer som avgör vilket stöd utsatta får i praktiken så finns också en misstro mot vissa aktörer som deltar i upphandlingar. Flera respondenter beskriver att det är många som försöker ta sig in och sälja tjänster inom kvinnofridsområdet – ”företag som inte erbjuder någonting annat än skyddad adress, lås, larm och mat kanske. Och inget stöd”.

Kvinnojouren Nacka/Värmdö efterfrågar att kommunerna själva hade bättre kompetens om kvinnofridsfrågor och om vilket stöd som behövs. På så sätt skulle förutsättningarna för arbetet avsevärt förbättras. Jouren menar också att ansvarig myndighet bör utföra regelbunden tillsyn av kommunerna, för att se till att de tar sitt ansvar och har ett bra arbete kring våld i nära relationer:

*”Jag skulle föredra att kommunerna själva hade bättre kompetens inom det här området... Och att man från... till exempel Socialstyrelsen eller IVO gjorde tillsyn av kommunerna och krävde av kommunerna att de hade ett bra arbete kring våld i nära relation”.*

Summerar vi hur Kvinnojouren Nacka/Värmdö förhåller sig till upphandling, så har kvinnojouren anpassat sig till den upphandlingsordning enligt LOU som Nacka kommun valt att använda för skyddade stödplatser. Kvinnojouren har dock försökt ’utbilda’ kommunens upphandlare om vilka kvalitetskriterier som är viktiga för ett väl fungerande stöd till personer som utsatts för våld i nära relationer. Detta försök till kunskapsöverföring till kommuner har också skett när kvinnojourens skyddade stödplatser direktupphandlats.

## 6 Bräcke diakoni – en stor ideell organisation

I detta avsnitt presenterar vi hur Bräcke diakoni förhåller sig till och hanterar offentliga upphandlingar. De åtta fallstudierna där Bräcke diakoni antingen var intresserad, lade anbud, drev verksamhet eller var en del av ett partnerskap är relevanta exempel på och illustrationer av hur en stor ideell organisation förhåller sig till och hanterar LOU. Vi börjar avsnittet med en bakgrund till Bräcke diakoni, dess historia samt organisationens relation till LOU.

### Om Bräcke diakoni och offentliga upphandlingar

Bräcke diakoni är en av de största ideella organisationer som idag är verksamma inom traditionell välfärd i Sverige. Stiftelsen har drygt 1200 anställda organiserade i knappa 50 verksamheter som i huvudsak drivs på uppdrag av landsting/regioner och kommuner från Uppsala till Halmstad. Verksamheterna omfattar äldreomsorg, palliativ vård, primärvård, rehabilitering, habilitering samt stöd till personer med funktionsnedsättning. Vidare bedrivs verksamheterna som öppenvård, daglig verksamhet, mottagningar eller som slutenvård/rehab och boenden.

Organisationen startades i Göteborg 1923 under namnet Göteborgs diakonissanstalt. Uppdraget var då att utbilda diakonissor med målet att verka för att minska den sociala misären bland fattiga och hamnarbetare i Göteborg. Under denna period i Sverige bildades ett antal diakoniinstitutioner, inklusive bland annat Ersta diakoni i Stockholm, och sägs ha varit en reaktion mot att samhälle, kyrka och familj inte klarade av att möta den dåtida sociala välfärdens behov.<sup>1</sup> Under uppbyggnaden av den offentliga välfärden och det så kallade folkhemmet uppstår en identitetskris för den svenska diakonirörelsen. Flera diakoniinstitutioner tonar ned den kristna profilen under denna period och tar i ökad utsträckning uppdrag från de offentliga organisationerna. I samband med att LOU implementeras i Sverige i början av 1990-talet förändras villkoren för diakonin i allmänhet och i synnerhet för Bräcke diakoni ytterligare en gång. Stiftelsen väljer under 2000-talets första år att i ökad utsträckning lägga anbud, vinner flera och växer från en organisation med en omsättning om ett par hundra miljoner till 875 miljoner år 2018.

Vid ingången av 2020-talet formuleras uppdraget som att bidra till ett medmänniskligare samhälle. Verksamheten sägs vidare vara politiskt och religiöst fristående, även om en kristen människosyn och det diakonala uppdraget kan sägas genomsyra organisationen och dess aktiviteter. Organisationen finansierar i huvudsak verksamheterna genom uppdrag inom ramen för LOU och LOV samt genomdirektfinansiering och så kallade idéburet-offentligt partnerskap (IOP). Enligt Bräcke diakonis egen statistik har stiftelsen lagt mellan 10 och

<sup>1</sup> Se exempelvis Engel, 2006.

30 anbud på entreprenader och ramavtal varje år sedan 2010. Drygt hälften av anbuden leder till avtal.

År 2019 finansierades hälften av Bräcke diakonis alla verksamheter under LOV. Näst största avtalsformen var LOU (ca 41 procent). Resterande verksamheter styrs av direktfinansiering (4 procent) och Ideellt-offentligt partnerskap (5 procent). När det gäller olika verksamhetsinriktningar dominerade LOV hälsa och sjukvård, medan barn och ungdom, rehabilitering och äldreomsorg organiseras och finansieras med lika delar LOU och LOV. Hälsa och sjukvård kan kontrasteras med psykiatri och daglig verksamhet, som i huvudsak domineras av LOU.

## Åtta fallstudier

För att få en bredd i materialet valdes ett antal fallstudier ut inom Bräcke diakonis verksamheter utifrån ett antal kriterier. Kriterierna inkluderade en geografisk spridning, olika typer av verksamheter samt en variation av avtalsformer (se tabell nedan). Totalt sett genomfördes åtta stycken fallstudier, i olika delar av landet och där avtalsformerna inkluderade offentliga upphandlingar i vilka Bräcke diakoni hade lagt anbud och sedan vunnit utlysningen, bara lagt anbud, ideellt-offentligt partnerskap samt två fall där Bräcke diakoni valde att inte lägga anbud.

| Verksamhet    | Kommun    | Avtalsform         |
|---------------|-----------|--------------------|
| Dagverksamhet | Stockholm | Anbud              |
| Äldreboende   | Uddevalla | Anbud              |
| Äldreboende   | Härryda   | Anbud              |
| Särskilt      | Tranås    | Anbud              |
| Demensvård    | Alingsås  | Ideellt-offentligt |
| Personligt    | Göteborg  | Ideellt-offentligt |
| Äldreboende   | Stockholm | Inget              |
| Äldreboende   | Täby      | Inget              |

### Dagverksamhet för äldre i Stockholm

Det första fallet handlade om en dagverksamhet för äldre med demens i Stockholm. Enligt intervjun med representanten för Bräcke diakoni var bakgrunden att organisationen hade förvärvat en annan tjänsteleverantör för några år tillbaka och i den processen ärvt denna verksamhet och detta kontrakt. När kontraktet förnyades med hjälp av en offentlig upphandling var det självklart för Bräcke diakoni att utveckla ett nytt anbud. Det tidigare avtalet hade bland annat drivits med ekonomisk hållbarhet. Vidare betraktade Bräcke diakoni tillhandahållandet av tjänster för äldre med demens som betydelsefullt och en del av organisationsuppdraget:

*”Demens är en profilfråga för oss. Vi vill vara i framkant i arbetet med personer med demens. Vi har hög kompetens inom området. Det är en utsatt grupp, både de som är drabbade, det finns många utmaningar med att leva med sjukdomen, men även de anhöriga.”*

Organisationen hade också samlat tillräcklig erfarenhet av tjänsten och de lokala förhållandena. ”Det var lätt att bestämma om vi skulle utveckla ett anbud, och det var lätt att utveckla anbudet”, som den intervjuade representanten uttryckte det i intervjun. I en lokal upphandlingsprocess med fyra konkurrenter totalt rankades Bräcke diakoni som nummer ett i en fastprisupphandling och erbjöds därefter fortsätta att tillhandahålla tjänsten.

En representant för beställaren, Stockholms stad, intervjuades också om upphandlingen. Kommunen har många års erfarenhet av olika former för att tillhandahålla dessa typer av tjänster, inklusive att tillhandahålla tjänster internt, offentliga upphandlingar och erbjuda kunder en frihet att välja, med olika för- och nackdelar. I intervjun angav representanten att fördelar med offentliga upphandlingar i jämförelse med att driva verksamheten i kommunal regi kan vara att leverantörerna får ansvara för verksamhet och personal. Nackdelar kan inkludera en mer begränsad möjlighet att påverka verksamheternas innehåll samt transaktionskostnader. Transaktionskostnader kan bero på många olika saker:

*”Kostnader i själva upphandlingsfasen kan vara att skriva underlag. Utvärdering kostar också naturligtvis. Sedan finns det mjuka delar: kostnader för personalen, byta ut ledning, chefer. Värdeord som företag vill jobba med kan kosta. Medarbetare blir sjukskrivna och säger upp sig. Men vi har blivit bättre på detta, det går snabbare nuförtiden.”*

Enligt intervjun passade dagverksamheten för äldre med demens bra med kraven som förekommer i offentliga upphandlingar. Det var en begränsad tjänst, lätt att utvärdera och enkel att omvandla till ett kontrakt. Möjligtvis kunde det vara svårare för mindre välfärdsleverantörer. Representanten var mindre villig att diskutera uppgifterna kring den aktuella upphandlingsprocessen, men uppgav att Bräcke diakoni hade haft goda referenser, en fördel genom att organisationen redan tillhandahöll tjänsten samt att det inte hade förekommit några tidigare klagomål. Representanten spekulerade också kring att Bräcke diakoni kanske var bättre rustad för att vinna mindre upphandlingar.

## **Äldreboende i Uddevalla**

Det andra fallet rörde ett äldreboende i Uddevalla. En viktig dimension av fallet var att alla tjänster i kommunen före och efter den aktuella offentliga upphandlingsprocessen tillhandahölls av kommunen själv. I ett omtvistat politiskt beslut år 2008 beslutades att 25 procent av all verksamhet i kommunen skulle läggas ut via offentlig upphandling. Under samma period hade Bräcke diakoni beslutat att alltmer fokusera på att utöka sin verksamhet genom att delta i och vinna offentliga upphandlingar. Denna strategi i kombination med det geografiska läget för äldreboendet var viktiga faktorer i beslutet att utveckla ett anbud. Bräcke diakoni var den enda organisationen som lade anbud och erbjöds efter en utvärdering att tillhandahålla tjänsterna.

Efter att kontraktet skrivits på mötte representanter för Bräcke diakoni motstånd, okunskap och osäkerhet från olika delar av kommunen. Beslutet att lägga ut verksamheten på entreprenad var inte förankrat i kommunen och det var oklart hur överlämnandet skulle gå till. I media formulerades misstankar

om att Bräcke diakoni skulle vara en ”religiös kult” och det uppstod krav på att minska antalet anställda.

I intervjun med Bräcke diakonis representant sade representanten att organisationen inte hade utvecklat ett anbud om den hade känt till dessa faktorer i förväg och om organisationen hade haft mer erfarenhet som leverantör av upphandlings-tjänster. Dessutom sade representanten det att det fanns lite till inget utrymme för organisationens kärnvärden, organisationsuppdraget eller att vara en civilsamhäll-lesaktör på grund av verksamhetens ekonomiska och politiska förutsättningar.<sup>2</sup>

## Äldreboende i Härryda

Ett fall rörde ett äldreboende i Härryda. Bräcke diakoni lade anbud men vann inte upphandlingen. Bräcke diakoni hade ett flertal skäl för att delta i upphandlingsprocessen, inklusive tjänstens fokus, den geografiska platsen och det faktum att kontraktet gällde både tjänster och byggande av äldreboendet. Det senare var något som Bräcke diakoni hade begränsad erfarenhet av men ansåg vara en strategisk kompetens som skulle utvecklas.

En del av upphandlingsprocessen var en ’Request for information’ (RFI). RFI:n handlade inte bara om att besvara ett antal skriftliga frågor, utan också om att delta i flera möten med kommunen. Under mötena presenterade Bräcke diakoni ett flertal förslag kring hur förfrågningsunderlaget skulle kunna utformas, till exempel att underlaget skulle vara värdegrundsorienterad, ha ett fast pris och att konkurrensen skulle ske med kvalitet.

När det gäller de skriftliga svaren, beskrev Bräcke diakoni sina tidigare erfarenheter, idéer och alternativa sätt att tillhandahålla tjänsten i frågor och åsikter om kontraktets längd, bland annat. Det finns relativt lite i det skriftliga uttalandet relaterat till försök att påverka processen, förutom ett förslag att använda ett så kallat ideellt-offentligt partnerskap:

*”Vi är öppna för att diskutera hur ett ideellt-offentligt partnerskap-baserat arrangemang skulle kunna utformas i Härryda kommun, om det skulle finnas ett politiskt intresse för det.”*

En representant för Bräcke diakoni kunde inte svara varför Bräcke diakoni inte hade försökt påverka upphandlingsprocessen i de skriftliga svaren mer. Däremot hade Bräcke diakoni sökt att påverka förfrågningsunderlaget genom dialog i möten. I intervjun sade dessutom organisationens representant att det hade varit svårt att utveckla förslaget, inte minst när det gällde budgeten för att bygga äldreboendet. I slutändan vann ett privat företag upphandlingen eftersom det hade erbjudit ett betydligt gynnsammare anbud i ekonomiska termer.<sup>3</sup>

## Drift av särskilt boende i Tranås

Ett fall handlade om att driva ett särskilt boende i Tranås. Bräcke diakoni lade anbud men vann inte upphandlingen. Organisationen hade blivit uppmunt-

<sup>2</sup> Vi kunde inte identifiera en person från kommunen som var kunde eller var villig att ställa upp en intervju i detta fall.

<sup>3</sup> Vi kunde inte identifiera en person från kommunen som var kunde eller var villig att ställa upp en intervju i detta fall.

rad av kommunen att delta i en 'Request for information' och att delta i den offentliga upphandlingsprocessen. Kommunen hade dessutom uttryckt ett intresse av att ha en ideell organisation som tjänsteleverantör, delvis baserat på överlappningen av värden mellan offentliga och ideella organisationer.

När det gäller det skriftliga uttalandet använde Bräcke diakoni 'begäran om information' för att föra fram ett antal dimensioner som skulle kunna innebära fördelar för organisationen. Här skiljer sig alltså detta fall från hur Bräcke agerade i upphandlingen av ett äldreboende i Härryda. I Tranås-fallet argumenterade Bräcke diakoni för det första för betydelsen av att vara en ideell organisation som tjänsteleverantör. Till exempel:

*"[V]i vill ta upp frågan om hur Tranås kommun ser att det civila samhället ges möjlighet att ta en större del i välfärdsutvecklingen och bidra till att öka samspelet mellan det offentliga och det civila samhället."*

Dessutom underströk det skriftliga uttalandet vikten av värderingar. Tjänsteleverantören borde till exempel kunna beskriva hur kärnvärderingar genomsyrar alla delar av tjänsterna, menade Bräcke diakoni. "Vi anser också att det är viktigt att värdebaserade frågor ges mycket utrymme. Och att man som leverantör har en uppfattning om hur värderingar ska tillämpas." Vidare så använde Bräcke Diakoni också 'begäran om information' för att lyfta fram vikten av kvalitet framför ekonomin. "Kvaliteten på aktiviteterna bör vara avgörande, inte för att fokusera på det lägsta priset, utan på hur resurserna används på bästa sätt." Slutligen betonade organisationen betydelsen av att skapa ett väl fungerande förhållande mellan civilsamhället och den offentliga sektorn:

*"Bräcke Diakoni anser att det är att föredra att arbeta tillsammans med kommunen för att kontinuerligt inrätta och arbeta mot gemensamma mål. Att samarbeta för att utveckla kvalitetsförbättrande åtgärder - så att den kombinerade kompetensen, innovationer, kreativitet och engagemang kan ge kvalitativa och effektiva lösningar."*

En konsult som hade hjälpt kommunen med upphandlingsprocessen av det särskilda boende i Tranås intervjuades inom ramen för denna studie. Ett antal skriftliga uttalanden hade lämnats in som svar på 'begäran om information'. Texterna var enligt konsulten samstämmiga och de flesta potentiella tjänsteleverantörer underströk betydelsen av kvalitet jämfört med pris. När frågan om likheter och skillnader mellan företag och ideella organisationer diskuterades, sa konsulten att det civila samhällets aktörer verkade lyfta fram värderingar mer, även om likheterna mellan privata och ideella organisationer var fler än olikheterna. I slutändan, trots att Bräcke diakoni fick en gynnsam utvärdering, hamnade organisationen bara på andra plats och tilldelades därför inte kontraktet. Istället gick kontraktet till en vinstdrivande, men mindre tjänsteleverantör. De större kommersiella aktörerna fick enligt uppgift mindre gynnsamma utvärderingar.

## **Vårdkedja för personer med demenssjukdom i Alingsås**

Det första fallet med ett ideellt-offentligt partnerskap rörde demensomsorg i



Alingsås. Med ett ideellt offentligt-partnerskap menades i det här sammanhanget, enligt avtalet:

*”Idéburet-offentligt partnerskap, IOP, är en avtalsform som involverar delar av den sociala ekonomin och omfattar verksamheter som har allmännyttan eller medlemsnytta som syfte och målsättning. Verksamheter av dessa slag har inte vinstsyfte som främsta drivkraft. IOP är en avtalsform som syftar till att utveckla möjligheterna för den idéburna sektorn att utgöra en viktig del av välfärdsutvecklingen och öka samspelet mellan den offentliga och idéburna sektorn, vilket stärker demokrati, delaktighet och integration i samhället.”*

Upprinnelsen till partnerskapet var att Bräcke diakoni hade tilldelats ett kontrakt via offentlig upphandling för att tillhandahålla demensvård 2008. Under denna period hade organisationen också startat en vårdcentral för primärvård i kommunen. Bräcke diakoni, kommunens representanter och politiker var alla nöjda med de två tjänsterna, enligt en representant för Bräcke diakoni, och Bräcke diakoni blev ett exempel som lyftes fram i olika sammanhang av kommunen.

När kontraktstiden närmade sig sitt slut lanserades idén att bilda ett ideellt-offentligt partnerskap, som skulle kombinera demensvård, vårdcentralen och hemtjänst samt förebyggande insatser och följeforskning till det som betecknades som en ”sammanhängande vårdkedja”. Trots potentiella ekonomiska risker för kommunen i samband med att kringgå lagar och förordningar för offentlig upphandling enades politikerna om att lansera partnerskapet år 2015. Bland annat hänvisades till riskerna med en fragmenterad vårdkedja i partnerskapsavtalet som ett sätt att argumentera för partnerskapet:

*”I dagens vård- och omsorgsstruktur möter ofta äldre personer med komplexa vård- och omsorgsbehov många olika aktörer, där varje aktör arbetar för sig och saknar fullständig information om den enskilde personens behov, hälsotillstånd och tidigare behandlingar. Vård- och omsorgsstrukturen har beskrivits som fragmenterad, där stuprörstänkande i styrning och arbetssätt skapar ineffektivitet och bristfälligt resursutnyttjande. En fragmenterad vård- och omsorgsstruktur kan också öka risken för såväl misstag från vård- och omsorgsaktörer som en känsla av otrygghet hos äldre personer.”*

Enligt intervjun med representanten från Bräcke diakoni fungerade samarbetet mellan organisationen och kommunen bra. Det hade också funnits utrymme för Bräcke diakonis värderingar i tillhandahållandet av tjänster trots att partnerskapet inte fick kosta mer än tidigare kontrakt.

Att notera i detta sammanhang är att Konkurrensverket drog partnerskapet inför förvaltningsdomstolen 2016 för att det skulle ha brutit mot konkurrens och lagar om offentlig upphandling. Ärendet gick vidare till Högsta förvaltningsdomstolen, som i mars 2020 förklarade att just detta partnerskap skulle behandlas som ett tjänstekontrakt enligt lagen om offentlig upphandling. Kommunen har därefter lagt ut demensvården på offentlig upphandling.<sup>4</sup> Bräcke diakoni vann anbudet år 2020 i konkurrens med en annan privat aktör.

<sup>4</sup> En intervju genomfördes med två representanter från kommunen, men företrädarna beslutade i efterhand att dra sig tillbaka från studien, med hänvisning till bristande kunskap och ämnets politiskt känsliga karaktär.



## Personligt ombud i Göteborg

Det andra fallet av ett idéburet-offentligt partnerskap gällde personligt ombud till personer med psykiska funktionsnedsättningar i Göteborg. På samma sätt som i partnerskapet i Alingsås inleddes tjänsten med att den först upphandlades av Göteborg och att Bräcke diakoni vann utlysningen och drev tjänsten mellan 2010 och 2013, men att den därefter omvandlades till ett ideellt-offentligt partnerskap.

När kontraktet med kommunen närmade sig sitt slut föreslog Bräcke diakoni för kommunen att personligt ombud skulle omvandlas till ett partnerskap istället för ett kontrakt, delvis baserat på tidigare erfarenheter av att arbeta med partnerskap med den offentliga sektorn. Enligt en intervju med en representant var personligt ombud en tjänst som rimmade väl med organisationens kärnvärden, bland annat eftersom tjänsten berörde en viktig målgrupp för organisationen. Personligt ombud inkluderade också att systematiskt utvärdera hur kommunen närmade sig målgrupper samt att identifiera rekommendationer för att förbättra kommunens bemötande och arbete med personer med psykiska funktionsnedsättningar.

*”Att påtala brister i systemet om det är något systemfel, då måste vi rapportera detta. Denna aspekt av personligt ombud är väldigt nära Bräckes organisation, våra värderingar. Det är ett bra syfte, en bra ingång och tydliga mervärden. Bräcke har dessutom en fristående ställning, vilket underlättar att påtala brister i systemet. En del kommuner organiserar sina ombud på en annan förvaltning, för att det är för nära, för att få lite distans.”*

En intervju med två representanter från kommunen genomfördes också i relation till partnerskapet. En anledning till att kontraktet omvandlades till ett partnerskap sades vara bristen på en fungerande marknad för personligt ombud. Enligt representanterna fanns det helt enkelt inte tillräckligt med tjänsteleverantörer. Kommunen var också intresserad av att experimentera med alternativa sätt att tillhandahålla tjänster och att se om ett partnerskap skulle kunna förbättra samarbetet och kvaliteten. Till sammanhanget och argumentationen för ett partnerskap hörde också kommunens överenskommelse med ideella organisationer:

*”I september 2012 undertecknades en Överenskommelse om samverkan mellan Göteborgs Stad och organisationer inom social ekonomi. Syftet är att skapa ett långsiktigt hållbart Göteborg genom att stärka samspelet mellan den offentliga och idéburna sektorn. Målet är att utveckla möjligheterna för den idéburna sektorn att utgöra en viktig aktör inom välfärdsutvecklingen. Ett Idéburet - offentligt partnerskap (IOP) ger möjlighet för båda parter att uppfylla syfte och mål.”*

Ytterligare avgörande faktorer var Bräcke diakonis rykte, det faktum att Bräcke Diakoni var en ideell organisation samt positiva erfarenheter av partnerskap inom andra välfärdsområden. Partnerskapsavtalet listade också Bräcke diakonis mervärden som leverantör:

- Bräcke diakoni är en fristående stiftelse, som är politiskt obunden och arbetar utifrån alla människors lika värde.
- Bräcke diakoni innehar en oberoende ställning och kan agera som trovärdiga personliga ombud.
- Bräcke diakoni har unika samverkansmöjligheter med brukarorganisationer och genom att de bedriver andra verksamheter ett helhetsgrepp. De finns på flera arenor med ett upparbetat kontaktnät i staden.
- Bräcke diakoni bidrar med kompetensutveckling inom olika områden t ex för anhöriga, uppdragsgivare, god man.
- Bräcke diakoni har också tillgång till volontärer vid behov. Deras arbete utgör såväl ett mervärde för de människor de möter, som ett komplement till Göteborgs Stads ordinarie verksamheter.

På en fråga om likheter och skillnader mellan partnerskap och offentliga upphandlingar betonade företrädarna den förbättrade dialogen mellan kommunen som beställare och Bräcke diakoni som tjänsteleverantör. Partnerskapet har till dags datum inte hamnat i domstol.

## Äldreboende i Stockholm

Ett fall rörde ett äldreboende i Stockholm i vilket Bräcke diakoni hade avstått från att lägga anbud. I en intervju med en representant för Bräcke diakoni diskuterades ett antal generella kriterier till varför organisationen borde avstå från att lägga anbud i offentliga upphandlingar i allmänhet. Exempel på kriterier inkluderade geografiskt läge, den politiska kontexten, utrymme för Bräcke diakonis värderingar och mer strategiska skäl. Representanten för Bräcke diakoni sade att organisationen huvudsakligen beslutade att avstå från att lägga ett anbud av ekonomiska skäl i detta fall, det vill säga att de ekonomiska beräkningarna visade röda siffror. Ekonomiska skäl kombinerades dock ofta med andra skäl, som de ovan nämnda.

I det specifika fallet med äldreboendet i Stockholm skulle Bräcke Diakoni eventuellt ha tvingats att minska antalet medarbetare i början av kontraktspérioden. Dessutom var det även ett lågt antal boende och chansen att öka antalet boende ansågs vara liten.

*”Det får inte vara en entreprenad där Bräcke måste börja med att skära ned i personalen. Bara för att det föregående inte fungerade. Det måste i sådana fall vara väldigt mycket på plussidan. Beläggningen var också dålig i verksamheten där det var en fast ersättning per plats. Vi trodde inte att Bräcke skulle kunna öka beläggningen.”*

Beskrivningen från Bräcke Diakoni bekräftades till stor del av intervjun med en representant för kommunen. Upphandlingen vanns i detta fall av ett vinstdrivande företag som ägdes och drevs av kommunen. I intervjun med kommunens representant diskuterades även för- och nackdelar med offentliga upphandlingar.

*”Upphandlingsformen kan vara en väldig källa till kvalitetsutveckling. Ribban höjs hela tiden. Kraven i förfrågningsunderlaget höjs hela tiden. Entreprenören måste hitta på nya fantastiska lösningar hela tiden. Väldigt tydligt.”*

Exempel på innovationer som en följd av upphandlingsformen inkluderade enligt representanten vårdhundar, digitala lösningar, utflyktsbussar och nya personalkategorier. Till nackdelarna räknades övergången för boende och personal och risken för att entreprenör och personal blir mindre engagerade vid övergångar.

## **Äldreboende i Täby**

Det avslutande fall vi tar upp rörde driften av ett äldreboende i Täby. I intervjun med representanten för Bräcke diakoni klargjordes att äldreboendet erbjöd vissa attraktiva kvaliteter. Till exempel var det geografiska läget gynnsamt liksom det strategiska förhållandet till kommunen. Trots dessa egenskaper fick ett antal andra faktorer Bräcke diakoni att avstå från anbud. Dessa faktorer inkluderade ekonomin, identifierade utmaningar i tjänsten, hög personalomsättning och byggnadens status. Bräcke diakoni valde i slutändan att inte utveckla ett anbud.

*”En kollega läste förfrågningsunderlaget, gjorde den ekonomiska kalkylen, besökte boendet och försökte luska reda på så mycket som möjlig om rykte, innehåll och att arbeta i kommunen. Vi bedömde att de var för många risker. För tajt ekonomisk kalkyl, utifrån kundens krav. Vi fick också reda på att det var en del utmaningar i verksamheten, som hög personalomsättning, utmaningar med lokalerna. Det var för stora risker och vi lade inget anbud.”*

Det perspektiv som företrädaren gav från Bräcke diakoni skilde sig från det som erbjuds av företrädaren från kommunen. Till exempel lyfte kommunens representant fram fokus på kvalitet snarare än pris, kontraktets långa livslängd, den innovativa karaktären i upphandlingsprocessen och antalet tjänsteleverantörer som hade deltagit i upphandlingen (nio, varav 2 till 3 leverantörer som diskvalificerades). Som svar på en direkt fråga om organisationer som avstår från anbud diskuterade representanten bristen på passform mellan den aktuella tjänsten och vissa tjänsteleverantörer snarare än egenskaper hos den aktuella tjänsten. En större, privat aktör vann anbudet.



# 7 Strategier för att hantera offentliga upphandlingar

Ovan har vi redogjort för ett antal empiriska fall av vad som händer i mötet mellan å ena sidan den generella marknadsordning som LOU representerar och å andra sidan ideella organisationer och olika lokala praktiker. Fallen har sammanställts i syfte att undersöka hur ideella organisationer förhåller sig till och försöker hantera upphandling enligt LOU i sina dagliga verksamheter. Utifrån vår analys av hur ideella organisationer hanterar denna upphandlingsform föreslår vi nedan en kategorisering utifrån fyra grundläggande förhållningssätt eller huvudstrategier som vi kallar dem här – *acceptera*, *anpassa*, *avstå* och *ersätta*. Nedan sammanställer vi de olika strategierna i fallen, lyfter fram tre centrala aspekter av dessa resultat samt avslutar med en analys av vilka strategier som användes och *inte* användes i fallen.

## Tre små ideella organisationer

Kvinnojourer är exempel på små, ideella organisationer. Tabellen nedan sammanfattar hur tre kvinnojourer hanterade olika fall av offentlig upphandling enligt LOU. Därefter beskrivs den eller de strategier som användes i respektive fall.

| Kvinnojour/kommun | Strategi för LOU   | Finansiering av verksamheten   |
|-------------------|--|--|
| Botkyrka          | <p><b>Avstå</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Eget val när andra kommuner vill placera.</li> <li>Val i samförstånd med kommunen. Med Botkyrka kommun vad gäller platser till egna kommunens invånare.</li> </ul> <p><b>Ersätta</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Använda alternativ till upphandling enligt LOU</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Årligt kommunstöd (även från Socialstyrelsen m fl).</li> <li>Dygnstaxa från kommuner. Nedsatt för egna kommunen.</li> </ul>   |
| Nacka/Värmdö      | <p><b>Acceptera</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Följer LOUs intentioner.</li> </ul> <p><b>Anpassa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Anpassa upphandlingen genom att påverka köparens (kommunens) specifikation av vilka kvalitetsgrunder tjänsten bör ha, samt om konsekvenser av kommunernas val.</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Upphandlingsmarknad (LOU) för skyddat boende (2-årsavtal).</li> <li>Planerad upphandlingsmarknad (LOU) istället för kommunstöd även för öppen stödverksamhet (2-årsavtal).</li> </ul> |
| Sigtuna           | <p><b>Avstå</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Val i samförstånd med kommunen. Med Sigstuna kommun vad gäller platser till egna kommunens invånare.</li> </ul> <p><b>Ersätta</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Använda alternativ till upphandling enligt LOU</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Stöd från kommunen. Ordnat som kommunfinansierat partnerskap (IOP).</li> </ul>  |

I studien av Botkyrka Kvinno- och tjejjour framkom att de beslutat att inte delta i offentliga upphandlingar enligt LOU. Till betydande del var detta ett val i samförstånd med kommunen. Sedan flera år fick kvinnojouren istället ett årsvist verksamhetsstöd, efter att ha ansökt om pengar. Relationerna mellan kommunerna var långsiktiga och etablerade, där båda parterna var nöjda med

upplägget. Strategin att *'avstå'* från upphandling enligt LOU var alltså ett val i samförstånd med andra. Men att avstå var emellanåt också ett eget val av kvinnojouren. När andra kommuner kontaktade kvinnojouren för att placera utsatta kvinnor och barn på längre avstånd från hemorten, och ville upphandla enligt LOU, så tackade kvinnojouren nej till ett sådant upplägg.

En av strategierna som Kvinnojouren Nacka/Värmdö använde för att hantera offentliga upphandlingar var att konkurrera om kontrakt med andra leverantörer av välfärdstjänsten. Kvinnojouren accepterade alltså den speciella marknadsordningen, konkurrenssituationen, och de administrativa processer som det medförde. Kvinnojouren beskrev att de följde lagens intentioner i sitt arbete, och inte försökte sätta den ur spel genom manipulativt agerande till egen fördel. För det skyddade boendet hade föreningen också fått upphandlingskontrakt sedan ordningen infördes, även om de inte riktigt visste hur konkurrenssituationen såg ut till följd av sekretessen kring skyddade boenden för våldsutsatta kvinnor och barn. Denna strategi att *'acceptera'* upphandling enligt LOU, kompletterades med en annan strategi: att försöka påverka kommunen (dvs köparens) specifikation av vilka kvalitetsgrunder tjänsten bör ha. Även när det gäller förslaget om att berörda kommuner skulle dra in det årliga stödet till kvinnojourens dagverksamhet, och eventuellt börja upphandla detta i konkurrens istället, försökte kvinnojouren förklara för kommunerna hur detta riskerade att påverka stödet för våldsutsatta kvinnor och barn på sikt. Båda dessa påverkansförsök kan inordnas inom strategin att försöka *'anpassa'* upphandlingsordningen till den dagliga verksamhetens behov.

Kvinnojouren Sigtuna har, precis som Botkyrka kvinno- och tjejjour, valt att inte delta i offentliga upphandlingar enligt LOU. Detta är ett principiellt och långsiktigt val, och har gjorts i samförstånd med Sigtuna kommun. Det grundläggande förhållningssättet till offentliga upphandlingar enligt LOU är alltså att *'avstå'*. Tillsammans med kommunen har kvinnojouren istället valt att ordna denna välfärdstjänst som ett ideellt offentligt partnerskap (IOP), dvs som en samarbetsform där kommunen och kvinnojouren samproducerar välfärdstjänsten i nära kontakt med varandra. Kvinnojouren Sigtuna, liksom Botkyrka kvinnojour har därmed använt strategin att *'ersätta'* upphandling enligt LOU med andra former för ordning än alternativa marknadsformer – i dessa fall med partnerskap respektive villkorat stöd.

## En stor ideell organisation

Tabellen nedan sammanfattar hur den stora, ideella organisationen Bräcke diakoni hanterade olika fall av offentlig upphandling enligt LOU. Den huvudstrategi som användes i respektive fall beskrivs nedan.

| Strategi  | Verksamhet    | Kommun    | Avtalsform         |
|-----------|---------------|-----------|--------------------|
| Acceptera | Dagverksamhet | Stockholm | Anbud              |
|           | Äldreboende   | Uddevalla | Anbud              |
| Anpassa   | Äldreboende   | Härnäs    | Anbud              |
|           | Särskilt      | Tranås    | Anbud              |
| Ersätta   | Demensvård    | Alingsås  | Ideellt-offentligt |
|           | Personligt    | Göteborg  | Ideellt-offentligt |
| Avstå     | Äldreboende   | Stockholm |                    |
|           | Äldreboende   | Täby      |                    |

En av strategierna som användes av Bräcke diakoni för att hantera offentliga upphandlingar av välfärd var att konkurrera om kontrakt precis som andra tjänsteleverantörer. I dessa två fall försökte organisationen varken påverka processer relaterade till utvecklingen av offentliga upphandlingar eller utvärderingen av anbud eller att argumentera för särskild behandling eller undantag från lagstiftningen. Oavsett om upphandlingen fokuserade på pris eller ekonomiskt mest fördelaktiga anbud strävade Bräcke diakoni att vinna kontraktet i enlighet med fastställda regler, förordningar och lagar som reglerar upphandlingen. De använde därmed strategin att 'acceptera' upphandling enligt LOU.

En annan strategi som Bräcke diakoni använde för att hantera offentliga upphandlingar var att försöka påverka upphandlingarnas kriterier för utvärdering av anbud, det som kallas Request for information (RFI). En sådan begäran om information är ett sätt för aktörer inom offentlig sektor att ställa skriftliga frågor till tjänsteleverantörer och intresseorganisationer i processen att utveckla en utlysning till en offentlig upphandling. De skriftliga frågorna kan beröra tjänsten, tjänsteleverantörerna, aktuella och potentiella innovationer och marknadens mognad. Genom att delta i en begäran om information delar aktörer inte bara information om sig själva eller tjänsten, de har också möjlighet att påverka upphandlingsprocessen på ett tidigt stadium. Försöken att påverka offentliga upphandlingar och kriterierna för att utvärdera anbud inordnas här i den övergripande strategin att 'anpassa'.

En tredje strategi som användes av Bräcke diakoni för att hantera offentliga upphandlingar av välfärd var att uppmuntra, främja och implementera alternativa sätt att organisera relationer mellan organisationen och den offentliga sektorns aktörer i förhållande till särskilda tjänster. Genom att utveckla, etablera och genomföra ideellt-offentligt partnerskap (IOP) exponerades tjänsterna aldrig för konkurrens eller offentliga upphandlingar. Istället bildades ett partnerskap i förhållande till tjänsterna, där det bland annat angavs de berörda parternas rättigheter och skyldigheter, de tjänster som skulle tillhandahållas och de ekonomiska kompensationserna. Vi kallar denna strategi för att 'ersätta'.

Slutligen fanns det upphandlingsfall där Bräcke diakoni beslutade att inte lägga ett anbud. På grund av exempelvis ekonomiska förhållanden, risker eller potentiell uppdragsdrift valde aktörer i organisationen att ignorera uppmaningar att delta i specifika offentliga upphandlingar. De valde därmed strategin att 'avstå'. Att ersätta upphandling enligt LOU med IOP ovan kan också ses som en möjlig följd av valet att avstå.

## Strategierna – allmängiltighet, samverkan, mångfald

Kategoriseringen av fallen i fyra grundläggande strategityper utgör ett centralt resultat i undersökningen. Utifrån vår analys av fallen finns dock mer att säga och som samtidigt är viktigt för att förstå mötet mellan en speciell upphandlingsordning, ideella organisationer och den lokala praktiken. Nedan lyfter vi fram tre ytterligare slutsatser: om strategitypernas allmängiltighet, om deras utformning i samverkan med andra och om den mångfald av sätt att hantera upphandling enligt LOU som vi hittat i praktiken.

Konceptuellt tycks de fyra huvudstrategier vi lyft fram vara tämligen *allmängiltiga*. Åtminstone två saker pekar på det. För det första täcker huvudstrategierna in hur både stora och små organisationer försökte hantera upphandling enligt LOU. Att även stora organisationer anpassar, ersätter och avstår från upphandlingar enligt LOU innebär att denna speciella marknadsordning inte bara utgör en utmaning för små, ideella organisationer. Annorlunda uttryckt: att växa som ideell organisation får inte upphandlingsproblemen att försvinna. För det andra täcker de fyra huvudstrategierna in både mer principiella sätt att förhålla sig till offentlig upphandling (både kvinnojoursfallen och fall inom Bräcke) och förhållningsätt som kan variera från upphandling till upphandling (fall inom Bräcke). Med andra ord täcker strategityperna in både kort- och långsiktiga förhållningsätt till upphandling enligt LOU.

Det går att tänka sig att strategier gentemot LOU enbart utformas som ett autonomt ställningstagande av enskilda ideella organisationer – en atomistisk syn på organisationens strategiarbete. Men i våra fall var det tvärtom vanligt att strategierna utformades i *samverkan med andra*. Strategin att ersätta upphandling enligt LOU med någon annan ordningsform, utformades ofta med berörd kommun. Exempel på detta är det årliga kommunstöd som Botkyrka kvinnojour och Botkyrka kommun utarbetat tillsammans samt de ideella-offentliga partnerskap (IOP) som både Bräcke diakoni och Kvinnojouren Sigtuna utarbetat med berörda kommuner. En konsekvens av strategin 'ersätta' (med någon ordningsform) är att strategin 'avstå' också används – även valet att avstå från upphandling enligt LOU gjordes tillsammans med berörda kommuner i exemplen ovan.

Och avslutningsvis: strategierna för att hantera upphandling enligt LOU pekar på en *mångfald* av förhållningsätt. Vi har lyft fram fyra huvudstrategier, och fallen illustrerar också att fler än en strategi ibland användes samtidigt, t ex både acceptera och anpassa. Vidare så fann vi olika varianter av huvudstrategierna. Strategin att 'avstå' kunde användas i det enskilda upphandlingsfallet eller vara ett mer principiellt ställningstagande. I det senare fallet behövde strategin 'ersätta' tillämpas, och då förekom flera andra former för att ordna välfärden i fallen. Ett populärt alternativ till upphandling var IOP, men även villkorat verksamhetsstöd från kommunen förekom (till Botkyrka Kvinnojour). Fler alternativa sätt att ordna välfärden än marknadsordningar i allmänhet och upphandling enligt LOU i synnerhet är förstås möjliga. Sammantaget pekar resultaten på att det strategiska handlingsutrymme som användes var stort.

Mångfalden fanns inte bara i sätten att förhålla sig till upphandlingar enligt



LOU, utan i upphandlingskontexten överlag. Fallen visar hur upphandlingsprocesser och generella kriterier varierar från fall till fall och mellan olika miljöer. Även vilka aktörer som deltar i processerna, och på vilka sätt, varierar. Detta leder till en mångfald av lokala marknadsförhållanden, vilket gör att vi bör tala om marknader snarare än marknaden (Brunsson & Jutterström 2018), där LOU dock ger sken av det senare. Fallstudierna visar också hur en mängd olika aktörer regelbundet ingriper i upphandlingsprocesser. Att marknadsisering enligt LOU är en reversibel form för köparna bidrog också till mångfalden av former för att ordna välfärden. Precis som företag och andra organisationer kunde offentliga organisationer gå tillbaka till att utföra tjänsterna i egen regi när en marknadsordning upplevdes fungera dåligt (vilket skedde i Uddevallafallet). Populärt uttryckt kunde de 'insourca' produktion som tidigare 'outsourcats'. Upphandlingarnas generella heterogenitet hjälper oss att förklara mångfalden i sätten att hantera upphandling enligt LOU. Detta eftersom upphandlingarnas mångfald skapar ett behov av många olika strategier, delstrategier och strategiska kombinationer för att kunna hantera dem på lämpligt sätt.

## Vilka strategityper användes inte?

Samtidigt som de ideella organisationerna sammantaget använde många olika strategier i fallen går det att tänka sig många fler som potentiellt kan användas. Detta väcker frågan om vilka strategityper som *inte* användes i fallen, en analys som utvecklar perspektivet på hur ideella organisationer förhåller sig till upphandling enligt LOU. Oliver (1991) har sammanställt en typologi över hur organisationer strategiskt kan förhålla sig till regler, normer och föreställningar i sina omgivning<sup>1</sup>. Vi ska här kort använda denna sammanställning av potentiella hanteringsätt för att analysera vilka strategityper vi hittade, och framför allt inte hittade, i våra fall.

Oliverts typologi består av 5 huvudstrategier, som var och en har 3 delstrategier.

### 1) **Samtycka**

- a) Vana (omedvetet följa förgivettagna regler, normer och föreställningar)
- b) Imitera (medvetet kopiera specifika andras modeller, beteenden mm)
- c) Följa (medvetet efterleva regler etc)

### 2) **Kompromissa**

- a) Balansera (avväga olika konflikterande krav)
- b) Försona (delvis anpassning till allmänt accepterad basnivå)
- c) Förhandla (mer aktiv form av kompromiss än balansera och försona)

### 3) **Undvika**

- a) Dölja (kamouflera avvikande beteende)
- b) Buffra (minska insyn i och kontroll av den avvikande verksamheten)
- c) Fly (byta mål, verksamhet, eller geografisk miljö)

---

<sup>1</sup> Översättning av strategityperna från engelska av författarna.

#### 4) **Utmana**

- a) Avfärda (öppet strunta i externa regler etc)
- b) Bestrida (aktivt utmana regler etc)
- c) Attackera (intensivt och kraftfullt utmana enskilda regler etc)

#### 5) **Manipulera**

- a) Kooptera (införliva externa motparter i egna verksamheten, sektorn etc)
- b) Påverka (forma externa värderingar och kriterier (lobbying, opinionsbildning))
- c) Bemästra (få inflytande över extern regelutformning etc)

Olivers typologi är baserad på allmänt empiriskt sekundärmaterial, och inte avgränsad till ett specifikt regelområde som vår studie (LOU inom välfärdens kärna). Inte desto mindre lämpar sig typologin för en jämförelse med vilka strategier vi fann, och framför allt inte fann, i de empiriska fallen.

Strategin 'samtycka' liknar vår huvudstrategi 'acceptera', och mer precist delstrategin 'följa' dvs medvetet efterleva upphandling enligt LOU, som vi fann i några fall. Delstrategin 'vana' eller 'imitera' uppfattar vi inte som relevanta för vår studie då vi fokuserar på strategiska, dvs medvetna, förhållningssätt till ett generellt regelsystem.

Olivers strategi 'kompromissa' fann vi i viss mån i form av delstrategin 'förhandla'. Förhandling utgjorde ett inslag i kontakterna med enskilda kommuner om hur upphandlingskriterierna bör se ut. Delstrategierna 'balansera' och 'försona' fann vi dock inte. Snarare fanns inslag av balansering på ett högre strategiskt plan, genom en kombination av olika huvudstrategier, t ex Kvinnojourern Nacka/Värmdö som både anpassade sig till upphandlingsordningen, men också försökte påverka kommunernas upphandlare om vilka kvalitetskriterier som krävs för ett bra stöd för utsatta kvinnor och barn.

Strategin 'undvika' stötte vi inte på i våra studerade fall, i den bemärkelse Oliver (1991) beskriver att organisationer kan kamouflera avvikande beteende, minska insyn och kontroll, eller ändra verksamhetens inriktning och geografiska hemvist. I de fall ideella organisationer accepterade att delta i upphandling enligt LOU pekar vår data på att de inte avsåg att sätta lagstiftningens intentioner ur spel (t ex genom prisdumpning, systematiska överklaganden etc).

Olivers strategi 'utmana' återspeglar främst vår strategityp 'avstå'. Strategin 'avstå' användes ofta för att hantera upphandling enligt LOU i våra fall – både kortsiktigt och långsiktigt. Mer specifikt liknar våra fall av 'avstå' Olivers delstrategi 'avfärda', dvs att öppet välja bort den marknadsordning LOU innebär. Våra fall innehöll även inslag av att 'bestrida' LOU genom att ideella organisationer (t ex samtliga studerade kvinnojourer) framhöll värdet av andra ordningsformer för välfärdens funktion. Delstrategin 'attackera' fann vi dock inte i vår studie – LOU utmanades under lugnare former på det lokala planet.

Långsiktigt användes strategin 'avstå' i kombination med vår strategityp 'ersätta', dvs att ordna välfärdstjänsten på något annat sätt än genom LOU:s speciella marknadsordning. Strategitypen 'ersätta' finns inte explicit representerad i Olivers typologi, men var central i flera av våra empiriska fall. Den lyfter fram vad som väljs istället när upphandlingsordningen väljs bort.

Och till sist: Olivers strategi 'manipulera' motsvarar i viss mån vår strategityp 'anpassa', närmare bestämt delstrategin 'påverka'. I flera av fallen försökte ideella organisationer påverka upphandlingskriteriernas utformning, och då specifikt ur kvalitetssynpunkt. Kvinnojourerna använde sig också av utbildning och opinionsbildning på ett mer allmänt plan. Delstrategierna bemästra och kooptera fann vi dock inte i fallen – att individer lämnar andra sektorer för att gå till ideella organisationer är vanligt<sup>2</sup>, men i studien beskrevs det som ett utfall av individernas strävan efter att göra något mer meningsfullt istället för av kooptering.

---

<sup>2</sup> Jutterström, Segnestam Larsson, Zetterström, Hedlin, 2018



# 8 Slutsatser och bidrag

## En sammanfattning av resultaten

I inledningen av denna rapport beskrevs hur offentliga upphandlingar enligt LOU (Lag om offentlig upphandling) av olika skäl tycks speciellt utmanande för ideella organisationer.<sup>1</sup> Samtidigt har ideella organisationer i Sverige allt oftare kommit att möta denna speciella form för att ordna välfärden som en följd av att marknadsiseringar och offentliga upphandlingar ökat – i sin dagliga praktik måste de allt oftare förhålla sig till den formella marknadsordning som LOU innebär. Huvudfrågan vi ställde var vad som händer i mötet mellan en generell ordning och enskilda dagliga verksamheter, mer exakt; hur hanterar ideella organisationer offentliga upphandlingar i den lokala praktiken?

För det första kan de ideella organisationernas hantering av upphandling enligt LOU summeras i huvudstrategierna *acceptera*, *anpassa*, *avstå* och *ersätta*. Vi har också beskrivit olika kombinationer av dessa strategier som ideella organisationer använde samt delstrategier inom ramen för huvudstrategierna, t ex 'avstå' som ett eget val eller ett val i samverkan med andra.

För det andra har vi visat att a) de fyra strategityper vi presenterat för att spegla ideella organisationers hanteringssätt tycks ha relativt hög *allmängiltighet* – de täcker in både små och stora ideella organisationers agerande samt både kortsiktiga och långsiktiga förhållningssätt; b) strategierna utformas ofta i *samverkan* med andra organisationer inom området; och c) det finns en *mångfald* av strategier, delstrategier och strategiska kombinationer för att hantera upphandlingar enligt LOU. En bidragande förklaring till den strategiska mångfalden är att upphandlingsprocesser, bedömningskriterier och deltagande intressenter kan variera stort mellan lokala upphandlingar.

Och för det tredje: utifrån Olivers (1991) nyanserade typologi av möjliga strategier har vi gjort en jämförande analys av vilka strategityper som *inte* användes i fallen; detta som ett sätt att fördjupa perspektivet på ideella organisationers hanteringssätt. Analysen visar främst att *kompromisser* genom endast delvis anpassning av egna verksamheten efter upphandlingsformen knappt förekom. *Undvikande* genom att kamouflera avvikande beteenden, byta verksamhet/hemvist eller försvåra extern insyn och kontroll av den egna praktiken förekom inte alls. De ideella organisationerna utmanade främst upphandlingar enligt LOU genom strategin att avstå från dem – ett öppet avfärdande – men i liten eller ingen utsträckning genom att *bestrida* eller *attackera* dem lokalt. *Kooptering* och *bemästrande* var heller inga delstrategier vi fann, dock påverkansförsök lokalt genom kunskapsspridning och opinionsbildning.

## Bidrag till forskning om civilsamhället

Medan tidigare forskning om civilsamhällets organisationer generellt behandlat offentliga upphandlingar som något ideella organisationer automatiskt accepte-

<sup>1</sup> Se exempelvis Jutterström, Kernen, Segnestam Larsson, Hedlin 2016

rar och följer, trots eventuella problem, har vi i denna studie istället undersökt vad som händer i mötet mellan offentlig upphandlingsordning och lokala praktiker. Ideella organisationers strategiska hanteringsätt har varit vårt fokus i undersökningen, en skillnad mot tidigare forskning generellt och därmed också ett bidrag till forskningen.

Till skillnad från tidigare forskning, som diskuterar hur offentliga upphandlingar politiserar och instrumentaliserar det civila samhället<sup>2</sup>, till exempel genom att göra det beroende av offentlig finansiering eller genom att påverka uppfattningen om vilka målgrupper som är viktigast, visar fallstudierna hur ideella organisationer bibehåller en stor grad av handlingsutrymme. Fallen har även visat att handlingsutrymmet många gånger skapas i samverkan med andra och att relationerna mellan offentlig sektor och civilsamhället kan sig många olika former. I stället för att agera som statens förlängda arm, eller fungera som en homogen sfär mellan generella ordningsformer och individen, har ideella organisationer många sätt att hantera, påverka och även ersätta marknadsformer i sin lokala praktik.

Det finns också likheter mellan fallstudierna och resultat från tidigare civilsamhällesforskning. Exempelvis visade våra fall att det var relativt få organisationer som tävlade om samma anbud i upphandlingarna samt att offentliga upphandlingsprocesser ökar kostnaderna för hälso- och socialvård genom att ta liten hänsyn till ideella organisationers kärnvärden och allmänna förutsättningar.<sup>3</sup> De problem med offentliga upphandlingar som drabbar ideella organisationer har inte bara att göra med att de huvudsakligen är små; problemen ställde omfattande krav på hantering även för den stora ideella organisation vi studerade.

## **Bidrag till forskning om lokal hantering av generella ordningar**

Vad händer i mötet mellan generella etablerade ordningar och enskilda lokala praktiker? Medan en vanlig uppfattning är att etablerade ordningar allmänt präglar lokala dagliga verksamheter har sk institutionell organisationslitteratur dels studerat de dilemman som uppstår i mötet, dels de många olika hanteringsätt av generella ordningar som sker på det lokala planet<sup>4</sup>. Lagen om offentlig upphandling (LOU) innebär en etablerad marknadsordning med stor spridning inom Sverige – ett speciellt sätt att organisera marknader bland många andra<sup>5</sup>. Denna studie har påvisat den mångfald av hanteringsätt som ideella organisationer använder för att hantera problemen med upphandling enligt LOU, med många olika sätt att ordna den lokala välfärden som följd. Också när ideella och andra organisationer avstår från att delta i marknadsordningar finns en mångfald av alternativa former för att ordna välfärden. I studien förekom villkorade stödformer till ideella organisationer, samverkan mellan kommun och ideell

<sup>2</sup> Borzaga & Galera, 2016

<sup>3</sup> Savas, 2002

<sup>4</sup> Tex Oliver 1991, 1997

<sup>5</sup> Jutterström 2019; Brunsson & Jutterström 2018

organisation i form av partnerskap (IOP) samt att offentliga organisationer återtog välfärdsproduktionen i egen regi (s k 'insourcing').

Sammantaget stödjer resultaten av föreliggande studie tidigare forskning som påvisat lokal mångfald i hanteringsätt och utfall, som en effekt av svårigheter och dilemman i mötet mellan generella ordningar och lokal praktik. Den generella marknadsordning vi studerat, LOU, syftar till att organisera samhället *mellan* formella organisationer, inte *inom* dem vilket hittills stått i fokus för institutionell organisationsforskning<sup>6</sup>. I mötet mellan sådana generella ordningar och lokal praktik uppkommer många alternativa former – en diametralt annan bild än att valet endast skulle stå mellan marknaden (som en homogen form) och organisation (hierarki)<sup>7</sup>. Fortsatt forskning om lokala hanteringsätt och alternativa utfall är inte bara intressant för teoriutveckling om organisationsformer mellan formella organisationer<sup>8</sup>, utan också av stor betydelse för frågor om olika alternativ för att ordna välfärden.

---

<sup>6</sup> Brunsson & Ahrne, 2019

<sup>7</sup> Williamson 1975, 1991

<sup>8</sup> Brunsson & Ahrne, 2019





# 9 Referenser

## Dokument

Balans Stockholm (2017) ”Idéburen vård – det tredje alternativet”

Dagens arena (2014) ”Alternativ till upphandling ska främja ideell sektor”

Dagens samhälle (2015) ”Stödet för idéburen vård måste synas i handling”

Dagens samhälle (2017) ”Upphandlingskrav straffar den idéburna sektorn”

DN (2014) ”Satsa på den tredje vägen i välfärden – idéburna bolag”

Expressen (2017) ”Läkarens larm efter hot om nedläggning”

Famna (2016a) ”Alternativ till upphandling”

Famna (2016b) ”Lagförslag: Undanta ”sociala tjänster” från ideella organisationer från offentlig upphandling”

Famna (2017) ”Protester mot att kirurgin på Ersta sjukhus hotas av nedskärning”

Forum (2010) ”Idéburet – offentligt partnerskap (IOP). För delaktighet och lokal utveckling”

Forum (2014) ”Det krävs politiskt mod för att införa Idéburet offentligt partnerskap”

Forum (2017) ”Idéburets förutsättningar i välfärden debatteras när Ersta sjukhus hotas av nedläggning”

Offentliga affärer (2016) ”Utredning vill se minskat krångel”

Regeringen (2014) ”Ett starkt och självständigt civilsamhälle”

SvD (2017a) ”L och KD: Ersta sjukhus är allvarligt hotat”

SvD (2017b) ”Låt de mindre aktörerna vårda”

Tillväxtverket (2012) ”Varför är det så få idéburna organisationer i välfärden?”

Upphandling 24 (2015) ”Förenkla för ideella aktörer att utföra välfärdstjänster”

Upphandlingsmyndigheten (2017) ”Idéburna organisationer och offentlig upphandling”

## Litteratur

- Ahrne, G., Aspers, P. & Brunsson, N. (2015), *The organization of markets. Organization Studies*, 36(1): 7–27.
- Arora-Jonsson, S., Blomgren, M., Forssell, A. & Waks, C. (2018). *Att styra organisationer med konkurrens*. (Upplaga 1). Lund: Studentlitteratur.
- Björkman, J.; Fjaestad, B. and Alexius, S. (red) (2014). *Alla dessa marknader*. Vetenskapsrådets årsbok. Makadam Förlag.
- Borzaga, C., & Galera, G. (2016). Innovating the provision of welfare services through collective action: the case of Italian social cooperatives. *International Review of Sociology*, 26(1), 31–47.
- Brunsson, Nils (1989), *The Organization of Hypocrisy : Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: Wiley.
- Brunsson, N. & Jutterström, M. (eds) (2018). *Organizing and Reorganizing Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Chapman, T., Brown, J., & Crow, R. (2008). Entering a brave new world? An assessment of third sector readiness to tender for the delivery of public services in the United Kingdom. *Policy studies*, 29(1), 1–17.
- Czarniawska, B. and Sevón, G. (edts) (1996), *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Davis, N. J. (1988), Battered women: Implications for social control. *Contemporary Crises*. 12: 345-372.
- Fee, R. (2002). Contract compliance: subnational and European influences in Northern Ireland. *Journal of European Social Policy*, 12(2), 107–121.
- Furusten, S. (2015), *Dåliga kunder gör bra affärer - en studie av LOU och upphandling av managementkonsultation*. Lund: Liber.
- Furusten, S (2018), Handling opposing market logics: public procurement in practice. In: Brunsson, Nils & Jutterström, Mats. *Organizing and Reorganizing Markets*. Oxford University Press.
- Haaken, J. & Yragui, N. (2003). Going underground: Conflicting perspectives on domestic violence shelter practices. *Feminism and Psychology*. 13: 49-71.
- Hansson, L. och Holmgren, J. (2011), Bypassing public procurement regulation: A study of rationality in local decisionmaking. *Regulation & Governance*. 5: 368–385.

- Hermansson, S. (2017). Mellan systemskap och behandling: Omförhandlingar inom ett förändrat stödfält för våldsutsatta kvinnor. Avhandling. Lunds Universitet.
- Holmberg, C. & Bender, C. (1998). Våld mot kvinnor – män i kris. En kartläggning av verksamheten på sju kvinnojourer och tre mansjourer 1997. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Holmberg, C., Stjernqvist, U. & Sörensen, E. (2005), Våldsamt lika och olika. Om våld i samkönade parrelationer. Stockholm. Stockholms Universitet.
- Johnson, M. P. (2008), A typology of domestic violence. Intimate terrorism, violence resistance, and situational couple violence. Boston Hanover: University Press of New England.
- Jutterström, M., Kernen, J., Segnestam Larsson, O. & Hedlin, D. (2016). *Ideella organisationer i välfärden – Finansiella förutsättningar vid etablering, expansion och löpande verksamhet*. Forskningsrapport. Stockholm. KFO/Arbetsgivaralliansen.
- Jutterström, M. (2019). Vad formar en marknad? Offentlig upphandling och valfrihetssystem. I: Upphandlad. Ola Segnestam Larsson (red.). Idealistas.
- MacKenzie, D. (2006), An Engine, Not a Camera: How financial models shape markets. Cambridge Ma: MIT Press.
- MacKenzie, D., Munieza, F. & Siu, L. (2007). "Do Economists Make Markets? – on the performativity of economics". New Jersey. Princeton University Press.
- Meyer, J. & Rowan, B. (1977), Institutionalized organizations : formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, vol 83, nr 2, s 340-363.
- Muir, J., & Mullins, D. (2015). The Governance of Mandated Partnerships: The Case of Social Housing Procurement. *Housing Studies*, 30(6), 967–986.
- Murtagh, B., & McFerran, K. (2015). Adaptive utilitarianism, social enterprises and urban regeneration. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(6), 1585–1599.
- Nałęcz, S., Leś, E., & Pielniński, B. (2015). Poland: A New Model of Government–Nonprofit Relations for the East? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(6), 2351–2378.
- Oliver, C. (1991), Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, vol 16, s 145-169.

- Oliver, C. (1997), Sustainable competitive advantage: combining institutional and resource-based views. *Strategic management journal*, 18: 697-713.
- Persons, G. A. (2011). Administrative Policy Initiatives and the Limits of Change: Lessons from the Implementation of the Bush Faith-Based and Community Initiative. *Politics & Policy*, 39(6), 949–978.
- Pirvu, D., & Clipici, E. (2016). Social Enterprises and the EU's Public Procurement Market. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 27(4), 1611–1637.
- Savas, E. S. (2002). Competition and Choice in New York City . Social Services. *Public Administration Review*, 62(1), 82–91.
- Røvik, K.-A. (2000), Moderna organisationer – trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet. Malmö: Liber.
- Shapovalova, Y. (2015). Modernizing state support of nonprofit service provision: The case of Kyrgyzstan. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(6), 2379–2394.
- SKL (Sveriges Kommuner och Landsting), (2013). Positionspapper: För kvinnofrid – mot våld i nära relationer. Stockholm.
- Thompson, J. (1967), *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill.
- Williamson, Oliver (1975), *Markets and Hierarchies*. New York: The Free Press.
- Williamson, Oliver (1991), Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36(2): 269–96.