



GÖTEBORGS UNIVERSITET
FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Politiska mål med lagliga medel

En studie om förutsättningarna att använda LOU som ett styrmedel för att främja ideella aktörer som utförare

Masteruppsats i offentlig förvaltning HT12

Författare: Josefine Lindskog

Handledare: Ylva Norén Bretzer

Examinator: Lena Lindgren

SAMMANFATTNING

Bakgrund och syfte: Forskning om civilsamhället har visat att ideella organisationer allt mer går från att vara ”röst” till att anta rollen som ”service”, d.v.s. utförare av offentliga tjänster. Vidare har forskningen visat på ett ökat intresse bland både stat och kommun vad gäller just ideella aktörer som utförare. I den nuvarande politik som både stat och kommuner för mot ideella organisationer i form av överenskommelser - på nationell nivå ett icke juridiskt bindande avtal mellan regering, SKL och ideella organisationer inom det sociala området, på lokal nivå en dito mellan kommuner och lokala ideella organisationer - ges också uttryck för att underlätta för ideella aktörer som utförare, bland annat genom att kunna konkurrera på lika villkor. Trots detta ser den faktiska utvecklingen annorlunda ut. Istället har ideella aktörer som utförare på ”välfärdsmarknaderna” minskat i relation till privata vinstdrivande aktörer. Ett av de hinder som ofta pekas ut är upphandlingslagstiftningen, LOU, som aktualiseras när det offentliga väljer utförare av offentliga tjänster. Samtidigt framhålls allt mer att upphandlande myndigheter ska använda LOU mer strategiskt; som ett styrmedel för att nå samhällspolitiska mål och att främja mindre aktörer. Det finns således redan idag möjligheter att använda LOU som ett styrmedel för att främja mindre, däribland ideella, aktörer, dels genom att ta s.k. sociala hänsyn, dels genom att utforma upphandlingen på ett sådant sätt att mindre aktörer främjas att delta i upphandlingsförfarandet. I föreliggande studie undersöks därför LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer ur kommunala tjänstemäns och ideella utförarorganisationers synvinkel. Syftet med uppsatsen är att bidra med empirisk kunskap om ett outforskat område och att därtill skapa en teoretisk förståelse för det studerade fenomenet, samt att ytterligare kunna precisera teoretiskt hur fallet i fråga kan förstås.

Teoretisk referensram: För att teoretiskt kunna förstå förutsättningarna för LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer har studien tagit avstamp i implementeringsteori i form av Lennart Lundquists aktör-strukturperspektiv.

Metod: Studien har en kvalitativ metod genom en flerfallsstudiedesign där kommuner som har tecknat en lokal överenskommelse med ideella organisationer utgör fallen. Underlaget för analysen utgörs av intervjuer med totalt elva respondenter, bestående av kommunala tjänstemän och ideella aktörer i tre olika kommuner. Studien har en ansats som i viss mån är att betrakta som induktiv men där utgångspunkt har tagits i ett brett teoretiskt perspektiv för att kunna erhålla en initial förståelse för fallet i fråga. Med anledning av studiens syfte har resultatet analyserats utifrån teman som är härledda ur teori men där empiriska resultat även har kopplats till teoretiska perspektiv och begrepp.

Resultat: Studiens resultat visar på att LOU tillämpas som ett politiskt styrmedel i samtliga studerade kommuner men att endast en av de studerade kommunerna har tillämpat LOU för att främja ideella aktörer. Vidare har aktörerna kunskap om hur LOU kan användas som ett styrmedel men kunskapen om ideella aktörer som utförare är begränsad. Lagstiftningen uppfattas till stor del som begränsande och en tydligt uttalad och stark politisk vilja har framkommit som betydelsefull för att LOU ska användas för att främja ideella aktörer. Resultaten av analysen visar också på att aktörer verksamma inom lagstiftningsstrukturen kan ha betydelse för tillämpningen av LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer liksom att LOU som ett styrmedel innebär mål- och värdekonflikter som fortsatt bör tas i beaktande i framtida forskning.

Nyckelord: LOU, offentlig upphandling, politiska styrmedel, ideella organisationer, välfärd, governance, överenskommelsen, aktör-struktur, implementering, styrning

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	1
1.1 Övergripande syfte.....	1
1.2 Bakgrund	2
1.3 Den ideella sektorn – begrepp, definitioner och avgränsningar	5
1.4 Problemformulering.....	6
1.5 Regelverket kring LOU – en översikt.....	7
1.5.1 Sociala hänsyn.....	8
1.6 LOU som ett politiskt styrmedel – ett utforskat område	9
1.7 Preciserat syfte och övergripande frågeställningar	10
1.8 Fortsatt disposition.....	11
2. Teoretiska utgångspunkter.....	11
2.1 Teorins roll i en studie om ett utforskat område	11
2.2 Bottom-up och top-down – perspektiv som präglat implementeringsforskningen.....	12
2.3 Aktör och struktur – en överbrygning av de två implementeringsperspektiven	14
2.3.1 Förstå, kunna och vilja – ett sätt att förstå och tolka det empiriska materialet.....	15
2.4 Sammanfattning och preciserade frågeställningar	18
2.5 Analytiskt ramverk.....	18
3. Tillvägagångssätt, metod & material.....	20
3.1 Flerfallsstudie som forskningsdesign	20
3.2 Val av fall – lokala överenskommelser som urvalsmekanism	22
3.3 Empiriinsamling – intervju som metod.....	25
3.4 Etiska överväganden.....	26
3.5 Analysstrategi och generaliserbarhet	27
4. Resultat & analys	29
4.1 Tillämpning av LOU som ett politiskt styrmedel.....	29
4.2 Förståelse för LOU som ett politiskt styrmedel utifrån ett aktör-strukturperspektiv	31
4.2.1 Att aktören förstår hur LOU kan tillämpas som ett politiskt styrmedel.....	31
4.2.2 Att aktören kan tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel.....	37
4.2.3 Att aktören vill tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel	39
4.3 Förståelse för LOU som ett politiskt styrmedel - kompletterande förklaringar.....	44
5. Sammanfattning resultat & avslutande diskussion	54
Referenser	61
Bilagor	
Bilaga 1. Intervjuguide kommunala upphandlingstjänstemän	65
Bilaga 2. Intervjuguide ideella organisationer	66
Bilaga 3. Förteckning över intervjupersoner	67
Bilaga 4. Förteckning över figurer	68

1. INLEDNING

1.1 Övergripande syfte

Inom forskningen om civilsamhället har det framhållits att ideella organisationer har blivit allt vanligare som utförare av välfärdstjänster.¹ Vidare har det inom samma forskningsfält konstaterats att det råder ett brett politiskt intresse bland både stat och kommun att öka ideella aktörers involvering inom välfärdsområdet.² Från att ha varit en fråga med främst ideologiska förtecken finns det forskare som menar att ett trendbrott har skett i denna fråga.³ Samtidigt tycks denna bild inte riktigt överensstämma med dagens verklighet. År 2011 publicerades en rapport där konsekvenserna av konkurrensutsättningen av svensk välfärd undersöktes.⁴ Bland annat visade studien på att både privata vinstdrivande och icke-vinstdrivande aktörer på ”välfärdsmarknaderna” har ökat i absoluta termer, men att icke-vinstdrivande organisationers andel av den välfärdsproduktion som sker utanför den offentliga sektorn har minskat i förhållande till vinstdrivande aktörer.⁵ En berättigad fråga i sammanhanget är vad detta beror på, inte minst då ideella organisationer är betydande aktörer inom välfärdsområdet i flertalet andra europeiska länder än Sverige.⁶ Det kan finnas flera möjliga förklaringar till detta. Dock pekas i sammanhanget inte sällan lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) ut som ett av de främsta hindren för ideella aktörer.⁷ I den nuvarande statliga politik som förs gentemot ideella organisationer inom det sociala området i form av en nationell överenskommelse har regeringen åtagit sig att belysa just vilka hinder som existerar liksom att bidra till att dessa undanröjs. I samband med detta omnämns just skeva konkurrensvillkor mellan offentliga, kommersiella och ideella aktörer inom vård och omsorg.⁸ Mot bakgrund av ovanstående syftar därför denna

¹Johansson, S. (2001). *Självständiga rörelser eller kommunala underleverantörer?* s. 7ff, 23ff. I Hartman, L. (2011) *Konkurrensens konsekvenser* fokuseras analysen till vad författarna betraktar som centrala välfärdsområden, dit, utöver skola, hälso- och sjukvård, ungdoms- och missbrukarvård, förskola, insatser för äldre & funktionshindrade, även arbetsmarknadspolitiken räknas. Denna bredare innebörd av begreppet välfärd är också vad fortsättningsvis åsyftas i denna uppsats.

²Johansson, S. (2001). op. cit. s. 7ff, 23ff.

³Johansson, S. (2005a). *Ideella mål med offentliga medel. Förändrade förutsättningar för ideell välfärd*; Johansson, S. (2005b). *Kommunalt stöd till ideella sociala organisationer. Omfattning, utveckling och former*, s. 9

⁴Johansson, S. (2005a). op. cit. s. 96; Hartman, L. (2011). op. cit.

⁵Hartman, L. (2011). op. cit.; Lundström, T. & Wijkström F. (2012). *Från röst till service: Vad händer sedan? Eller som fisken i vattnet*, s. 262ff; Ekonomisk Debatt (2012). *Temanummer: Konkurrens i välfärden*; Tillväxtverket (2012). *Vad är det så jävle ibland organisationer i välfärden?* s. 12

⁶Denna fråga har inte minst ställts av såväl Tillväxtverket (Ibid.) som Lundström & Wijkström (Ibid.).

Pestoff, V. & Brandsen, T. (2010). *Public governance for the third sector: Opportunities for co-production and innovation?*

Salamon, L.M. & Anheier H.K. (1996). *The emerging nonprofit sector. An overview*; Johansson, S. (2005a). op.cit. s. 16

⁷Tillväxtverket (2012). op. cit.; Johansson, M. (2011). *I dialogens namn. Idén om en överenskommelse mellan regeringen och ideella organisationer*, s. 122f; Lundström, T. & Wijkström, F. (2012). op. cit. s. 262, 272ff; IJ 2008/2110/UF (delvis), 2008-10-23, Bilaga 1, s. 9

⁸IJ 2008/2110/UF (delvis), 2008-10-23, Bilaga 1, s. 8f

uppsats på en övergripande nivå till att öka kunskapen om ideella aktörers förutsättningar och roll som utförare av välfärdstjänster i det offentliga i Sverige idag.

1.2 Bakgrund

Förändrade roller och relationer – stat, kommun och ideella organisationer

1990-talet betraktas inte sällan som en avgörande tidpunkt för flertalet ideella organisationer i Sverige till följd av den dåvarande ekonomiska krisen. Det var under denna period som ideella organisationer på allvar aktualiserades som välfärdsproducenter i Sverige och då deras roll och relation till stat och kommun förändrades som mest. Ett vanligen använt uttryck är att de ideella organisationerna har gått från att vara ”röst till service”, där vad som åsyftas är just en rollförskjutning. Begreppet ”röst” tar fasta på den roll organisationerna har innehaft under en lång tid tillbaka i sin relation till staten, inte minst mot bakgrund av den korporativistiska traditionen i Sverige. I enlighet med denna roll har de främst deltagit i den politiska processens input-led och utgjort en kritisk röst; en demokratins röst i förhållande till statens förda politik.⁹ Begreppet ”service” tar istället fasta på att, från att i huvudsak befunnit sig ”i marginalen” vad gäller utförandet av välfärdstjänster, har ideella aktörer i allt större utsträckning tagit på sig rollen som utförare eller i vissa fall ersättare till den offentliga välfärden.¹⁰ I ett europeiskt perspektiv har svenska ideella organisationer verksamma inom välfärdsområdet främst haft en komplementär roll i förhållande till offentlig verksamhet snarare än rollen som ersättare. Detta skiljer sig från flertalet andra europeiska länder, där ideella organisationer inte sällan står för en betydande del av välfärdsproduktionen.¹¹

Denna rollförskjutning hos de ideella organisationerna liksom den mer övergripande diskussionen om att andra aktörer än staten kan svara för produktionen av välfärdstjänster kan förstås mot bakgrund av också stat och kommuns förändrade roller. Förändringen avser dock inte enbart välfärdsområdet¹² utan kan ses ur ett bredare perspektiv som kan sammanfattas i uttrycket ”*från government till governance*”.¹³ Governance är emellertid ett mångtydligt och svårfångat begrepp, men vad det kan sägas ringa in är att statens mer traditionella styrning med hjälp av lagar

⁹ Lundström, T. & Wijkström, F. (1995). *Från röst till service? Den svenska ideella sektorn i förändring*; Lundström, T. & Wijkström, F. (2012). op. cit.

¹⁰ Lundström, T. & Wijkström, F. (1995). op. cit. s. 8ff; Johansson, S. (2005a). op. cit. s. 34,105; Johansson, M. (2011). op. cit.

¹¹ Salamon, L.M. & Anheier H.K. (1996). op. cit.

¹² För vidare läsning om vad som inte sällan benämns som ”välfärdsstatens kris” och marknadsidealet som lösning på denna kris, se exempelvis Blomqvist, P. & Rothstein, B. (2008); Pestoff, V. & Brandsen, T. (2010); Rothstein, B. & Steinmo, S. (red.) (2002); Pollitt, C. & Bouckaert G. (2011). För fullständig förteckning, se referenslista.

¹³ Kjaer, A.M. (2004). *Governance*; Hedlund, G. & Montin, S. (2009). *Governance på svenska*. s. 7; Pierre, J. (2009). *Tre myter om governance*. s. 40f; Salamon, L.M. (2002). *The Tools of Government. A Guide to The New Governance*.

och regler har kompletterats,¹⁴ vissa menar ersatts, i takt med att fler aktörer involverats i den politiska processens olika led. Begreppet tar också fasta på att det har skett en förändring i nationalstatens roll innebärandes att makt förflyttats från nationalstaten *uppåt* (till t.ex. EU), *nedåt* (till exempelvis lokal; kommunal, nivå) samt på alla dessa nivåer *utåt* till andra aktörer, vilket har gett staten en allt mer samordnande roll.¹⁵ Jon Pierre betraktar governance-diskussionen som viktig då den skapar en ökad förståelse för statens styrning och dess styrningsförmåga, då begreppet tar fasta på hur staten i viss utsträckning söker och använder sig av nya styrinstrument.¹⁶ Sammanfattningsvis kan rollerna och förutsättningarna för såväl stat och kommun som för de ideella organisationerna sägas ha ändrats. De ideella organisationerna tycks i allt större utsträckning gå mot att bli utförare av olika typer av välfärdstjänster medan staten, för att kunna nå olika politiska målsättningar, i allt större utsträckning söker efter nya styrningsformer. I det följande presenteras därför vad som kan betraktas som en befintlig bild av de tre aktörernas roller och relationer.

En nulägesbild - överenskommelsen mellan regering, SKL och ideella organisationer

Det inledningsvis nämnda intresset för ideella organisationer som utförare hos stat och kommun kvarstår än idag. De senaste åren har regeringens politik bytt namn från en folkrörelsepolitik till en politik för det civila samhället. Denna politik har bland annat tagit sig uttryck i en nationell överenskommelse som tecknades 2008 mellan regering, ideella organisationer¹⁷ inom det ”sociala området”¹⁸ och Sveriges kommuner och landsting (SKL). Denna överenskommelse¹⁹ lanserades som ett samarbetsavtal och sågs som en ny samarbetsform²⁰ med syftet att ”[...] *stödja framväxten av en betydligt större mångfald av utförare och leverantörer inom hälso- och sjukvården och omsorgen.*”²¹ Vidare syftade överenskommelsen till att ”[...] *tydliggöra de ideella aktörernas roll inom det sociala området och möjliggöra för dessa att konkurrera på likvärdiga villkor med andra aktörer verksamma på området.*”²² Det har

¹⁴ ”Komplettera” anser jag vara en lämpligare benämning då traditionella styrmedel som lagar och regler fortfarande är aktuella. Snarare kan det sägas handla om att det krävs ytterligare åtgärder; andra former av styrning, för att kunna möta vad Salamon benämner som komplexa samhällsproblem, Salamon, L.M. (2002). op. cit

¹⁵ Hedlund, G. & Montin, S. (2009). op. cit. s. 11

¹⁶ Pierre, J. (2010). *Decentralisering, governance & institutionell förändring*. s. 268

¹⁷ 53 stycken ideella organisationer undertecknade den nationella överenskommelsen, Johansson, M. (2011). op. cit. s. 184, 237f

¹⁸ Med detta avses statens utgiftsområden 9-12: Hälsovård, sjukvård & social omsorg, Ekonomisk trygghet vid sjukdom & funktionsnedsättning, Ekonomisk trygghet vid ålderdom & Ekonomisk trygghet för familjer och barn, IJ 2008/2110/UF (delvis), 2008-10-23, Bilaga 1, s. 40, För utgiftsområden, se Prop. 2012/13:1

¹⁹ En liknande har tecknats på integrationsområdet, <http://www.regeringen.se/sb/d/9735> (2012-11-29)

²⁰ Johansson, M. (2011). op. cit.

²¹ IJ 2008/2110/UF (delvis), 2008-10-23, Bilaga 1, s. 5

²² I sammanhanget ska nämnas att överenskommelsen även syftar till att stärka de ideella organisationernas röstbärande roll, vilket dock inte utgör fokus för denna uppsats.

genomförts svenska studier²³ av den nationella överenskommelsen. Vad som är karakteristiskt för överenskommelsen är att den är framtagen gemensamt av dessa tre parter, består av ett antal principer och åtaganden som varje part åtar sig att följa, är frivillig för de ideella organisationerna att underteckna och innebär samtidigt inte några rättsliga efterverkningar om den inte efterlevs.²⁴ En fråga som väcks är därför vilken betydelse överenskommelsen har – är det en avsiktsförklaring, en ren pappersprodukt eller en form av styrning? Marta Reuter (2012) har studerat just vilken betydelse den nationella överenskommelsen har för de ideella organisationerna i deras roll och relation till staten och hur den kan förstås. Reuter menar att den inte syftar till att reglera eller förändra konkreta förhållanden utan att den istället kan förstås som ”[...] ett slags metaavtal, [...] som föreskriver den hållning som civilsambället och den offentliga sektorn skall ha gentemot varandra i kommande och då mer konkreta överenskommelser, exempelvis på lokal nivå.”²⁵ Vad som sker på lokal, i detta fall kommunal, nivå är således av intresse. Det finns flera skäl till detta. För det första innefattar det ”sociala området” de omsorgsverksamheter som till stor del återfinns på kommunal nivå till följd av kommunalt verksamhetsansvar. För det andra är det på den lokala nivån som flertalet av de ideella aktörerna inom det sociala området återfinns.²⁶ Just den lokala nivåns betydelse betonas också i överenskommelsen i form av att parterna ska verka för att den nationella överenskommelsen mynnar ut i lokala motsvarigheter.²⁷ I dagsläget har sju lokala överenskommelser samt en regional överenskommelse tecknats, men hur långt arbetet har kommit varierar.²⁸ Vad som också återopas i dokumentet är den särart ideella organisationer inte sällan betraktas inneha och det mervärde som ges då samhällsnytta, inte vinstintresse, präglar organisationerna.

För uppsatsens relevans bör dessa överenskommelser ses mot bakgrund av vad forskning identifierat som ett ökat intresse bland stat och kommun att involvera ideella aktörer i utförandet av välfärdstjänster, i kombination med att ideella organisationer har en betydande plats på den lokala politiska agendan.²⁹ Likaså är denna politik i form av överenskommelser att betrakta mot bakgrund av organisationernas, stat och kommuns förändrade roller och förutsättningar. Sammanfattningsvis bör överenskommelser på både nationell men framför allt på lokal nivå där

²³ Mairon Johansson (2011) har studerat hur idén om en överenskommelse har spridit sig och framför allt hur den togs emot i Sverige, op. cit. s. 71

²⁴ Johansson, M. (2011). op.cit.; Reuter, M. (2012). *Överenskommelsen som spegel och arena. Beträktelser över ett avtal i tiden.* s. 220f

²⁵ Reuter, M. (2012), op. cit. s. 225

²⁶ Johansson, S. (2005a). op. cit., s. 79-84; Lilja, E. & Åberg, M. (2012). *Var står forskningen om civilsambället? En internationell översikt.* s. 26

²⁷ IJ 2008/2110/UF (delvis), 2008-10-23, Bilaga 1, s. 12

²⁸ I dagsläget har Värmdö, Botkyrka, Örebro, Tomelilla & Uppsala kommun samt Göteborgs & Stockholms stad tecknat överenskommelser. Uppgiften gällande antalet befintliga lokala överenskommelser beror dock till stor del på hur många kommuner som meddelat kansliet sina avsikter med att arbeta fram en överenskommelse,

<http://overenskommelsen.se/lokalt/> (2012-11-01)

²⁹ Johansson, S. (2005a). op. cit. s. 104ff

de har antagits av kommunfullmäktige ses som ett uttryck för en politisk vilja att främja ideella aktörer som utförare inom det sociala området.

1.3 Den ideella sektorn – begrepp, definitioner och avgränsningar

Den ideella sektorn³⁰ är varken lätt att definiera eller avgränsa, dels då det figurerar flertalet begrepp och definitioner; dels då organisationerna på intet sätt utgör en homogen grupp. Trots detta brukar de inte sällan klumpas samman som en enda sektor, vilken också går under flertalet benämningar som exempelvis den tredje sektorn och social ekonomi, varav det senare begreppet främst kommit i och med medlemskapet i den europeiska unionen.³¹ Begreppet civilsamhället har främst fått genomslag inom forskningen men är också som nämnts regeringens benämning på den nuvarande politiken gentemot organisationerna. Andra benämningar är ”kompletterande”, ”frivillig” respektive ”idéburen” sektor. Vidare definieras inte sällan organisationerna utifrån vad de *inte* är: internationellt avgränsas de från staten i form av *non-governmental sector/organizations* (NGO:s) respektive från privat sektor i form av *non-profit sector/organizations* (NPO:s).³² Ofta betraktas organisationerna som innehavandes en särart då de skiljer sig från både det offentliga och näringslivet - de tillför något mer utöver tjänsteproduktion.³³ Denna särart, eller med andra ord uttryckt, att organisationerna styrs av en annan logik, kan sägas innebära att organisationernas drivkraft och engagemang kommer från ett allmännyttigt och inte vinstdrivet intresse. I begreppet finns också ofta en inneboende uppfattning om att särarten innebär en skillnad i kvaliteten i den utförda välfärdsservicen.³⁴ Detta kan sägas ta sig uttryck i användandet av ytterligare ett begrepp – *idéburen sektor/idéburna organisationer* som också är det begrepp som användes i den nationella överenskommelsen och som även förekommer i lokala överenskommelser, men där jag för enhetlighetens skull valt att använda mig av begreppet ideella organisationer/ideella aktörer.³⁵ Jag kommer även fortsättningsvis i denna uppsats att använda mig av dessa begrepp för att avgränsa organisationerna gentemot främst stat, kommun och privata vinstdrivande organisationer. Vad som avses är ideella organisationer som inte drivs av vinstintresse utan av

³⁰ Mitt syfte är främst att placera in organisationerna i en nutida kontext i form av överenskommelser. För tidigare forskning som placerat in organisationerna i en historisk kontext, se exempelvis Johansson, M. (2011). op. cit. s. 53-70; Johansson, S. (2005a). op. cit. s. 21-39.

³¹ jmf Johansson, M. (2011), op.cit. s. 18ff; Johansson, S. (2005a). op. cit. s. 22ff. Se även Blennberger, E. (1993). *Begrepp och modeller*, s. 33

³² Salamon, L.M. & Anheier H.K. (1996). op. cit.; Johansson, S. (2005a). op. cit. s. 23.

³³ Wijkström & Lundström (2002). *Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället*. s. 8

³⁴ Johansson, S. (2005a). op. cit. s. 16, 94, 145; Lundström, T. & Wijkström F. (2012). op. cit. s. 273ff.

³⁵ Johansson, M. (2011). op. cit. s. 19

samhällsnytta/allmännytta.³⁶ Vidare är det organisationer verksamma inom det sociala området, välfärdens områden,³⁷ som utgör fokus för denna uppsats.

1.4 Problemformulering

Trots överenskommelser på både nationell och lokal nivå ser den faktiska utvecklingen de senaste åren för ideella organisationer som utförare annorlunda ut. Som nämnts pekas inte sällan lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) ut som ett av de främsta hindren för ideella aktörer som utförare.³⁸ Skälet till detta är att det just är LOU som vanligen tillämpas vid upphandling när det offentliga ska välja utförare av offentliga tjänster. Kritiken gentemot LOU berör inte minst en alltför stor fokus på lägsta pris, vilket sägs missgynna mindre aktörer respektive främja större aktörer till att delta i upphandlingar, liksom ett alltför fyrkantigt och krångligt regelverk.³⁹

Som tidigare nämnts har regeringen i och med den nationella överenskommelsen åtagit sig att se över hinder för den ideella sektorn som utförare samt att bidra till att dessa hinder undanröjs.⁴⁰ Förutom överenskommelsen har det tidigare av statliga utredningar även framgått att regeringen önskar underlätta för just ideella aktörer, bland annat genom att se över LOU för att ideella organisationer ska kunna konkurrera på lika villkor.⁴¹ Det tycks dock råda delade meningar huruvida det är regelverket eller tillämpningen som sätter de största käpparna i hjulet. Upphandlingar utgör idag mellan 15,5 -18,5 procent av BNP.⁴² Vidare berörs tiotusentals upphandlande myndigheter och enheter inom både stat, kommun och landsting av lagstiftningen där kommunsektorn står för det största antalet upphandlingar.⁴³

Inte minst är det mot bakgrund av detta som det framhålls att det offentliga bör använda sin köpkraft i ett allt mer strategiskt syfte; som ett styrmedel för att nå olika samhällspolitiska mål.⁴⁴ I en pågående statlig upphandlingsutredning har den getts i uppdrag av regeringen att särskilt beakta LOU som ett styrmedel för att bland annat nå sociala mål och målet om en ökad

³⁶ Svedberg, L. (2001). *Spelar ideella och informella insatser någon roll för svensk välfärd?* s. 141f

³⁷ Ideella utförarorganisationer bedriver inte sällan verksamhet även i aktiebolags- eller stiftelseform vilka har ideella organisationer som dotterbolag men är sällan vinstdrivande, jmf Johansson, M. (2011). op. cit., s. 20; Wijkström, F. & Einarsson, T. (2006). *Från nationalstat till näringsliv? Det civila samhällets organisationsliv i förändring.*

³⁸ Johansson, M. (2011). op. cit. s. 122f. Kritiken mot LOU berör även hinder för småföretagare generellt, d.v.s. vinstdrivande småföretag.

³⁹ Se exempelvis Pedersen, K. (2011). *Upphandlingens grunder. En introduktion till offentlig upphandling och upphandling i servicesektorena*

⁴⁰ IJ 2008/2110/UF (delvis), 2008-10-23, Bilaga 1, s. 8f

⁴¹ SOU 2007:66 *Rörelser i tiden*, s.109. De förenklingsåtgärder som gäller för ideella aktörer är applicerbara på andra mindre aktörer som vinstdrivande småföretag.

⁴² Konkurrensverket (2012:3). *Siffror och fakta om upphandling*, s. 45f; SOU 2011:73 *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*, s. 13. Hartman, L. (2011). op. cit.

⁴³ Konkurrensverket (2012:3). op. cit. s. 45f

⁴⁴ SOU 2011:73, s. 194

medverkan av små och medelstora företag i den offentliga upphandlingen.⁴⁵ Möjligheterna att göra detta finns dock redan idag. Faktum är att s.k. sociala hänsyn har fått en starkare ställning då det numera finns inskrivet i lagen att upphandlande myndighet inte bara får utan *bör* ta sociala hänsyn när så är lämpligt. EU har under en lång tid varit aktiva i arbetet kring sociala hänsyn.⁴⁶ Det finns också tips och rekommendationer från flera svenska myndigheter och organisationer på hur upphandlande myndighet kan söka underlätta för mindre företag liksom även för ideella organisationer genom att bland annat arbeta med kravställandet liksom upphandlingens form.⁴⁷ Värt att notera är emellertid att det inte rör sig om att rikta upphandlingen mot en särskild aktör. Snarare handlar det om att möjliggöra för alla aktörer att kunna vara med i upphandlingsförfarandet, vilket inte minst kan tänkas skapa en bättre konkurrenssituation. Mot bakgrund av vad som hitintills diskuterats är därför en relevant fråga i sammanhanget i vilken utsträckning LOU utgör ett hinder eller inte för ideella aktörer som utförare. För att söka utkristallisera detta liksom för att uppfylla uppsatsens övergripande syfte menar jag kräver ett nytt grepp på betraktandet av LOU. Genom att anlägga ett styrmedelsperspektiv, d.v.s. genom att betrakta LOU som ett styrmedel vill jag dels erhålla en ökad förståelse för ideella utförarorganisationers förutsättningar idag, dels öka kunskapen om LOU som ett styrmedel för att nå samhällliga mål liksom ett styrmedel för att främja ideella aktörer som utförare.

1.5 Regelverket kring LOU – en översikt⁴⁸

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling trädde i kraft den 1 januari 2008 och gäller det offentligas upphandling av varor och tjänster.⁴⁹ LOU bygger på ett EU-direktiv som syftar till att främja fri rörlighet av varor och tjänster inom gemenskapen och bygger på fem grundprinciper.⁵⁰ I och med Sveriges inträde i EU har just EU-förordningar och EU-direktiv blivit både starka och betydande betraktat ur ett normgivningshierarkiskt perspektiv, och har därför kommit att ha

⁴⁵ Pedersen, K. (2011). op. cit. s. 181; SOU 2011:73, s. 11

⁴⁶ SOU 2011:73

⁴⁷ Berglund, A. (2007). *Utveckla samverkan med civilsambället. Inspiration, idéer och metoder*, s. 27ff; Konkurrensverket Promemoria (385/2008); Edwardsson, E. & Moius, D. (2009). *Effektivare offentlig upphandling. Problem och åtgärder ur ett rättsekonomiskt perspektiv*. s. 86f

⁴⁸ Detta avsnitt är att betrakta som mycket översiktligt. Tillsammans med lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) ersatte LOU den äldre lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (ÄLOU), Pedersen, K. (2011). op. cit., s. 24ff. Då fokus här enbart är på LOU kommer varken ÄLOU eller LUF att nämnas i det följande.

⁴⁹ Lagen gäller ”klassiska sektorn”, något förenklat organisationer i offentlig verksamhet, Pedersen, K. (2011). op. cit. s. 18.

⁵⁰ Pedersen, K. (2011). op. cit. s. 30. Principerna är som följer: *Icke-diskriminering* innebär ett förbud mot att diskriminera leverantörer p.g.a. nationalitet medan *principen om likabehandling* tar fasta på att ge leverantörer så lika förutsättningar som möjligt. *Transparens* innebär att upphandlingar ska vara förutsebara och präglas av öppenhet medan *proportionalitetskravet* innebär att åtgärder ska stå i proportion till upphandlingens mål. *Ömsesidigt erkännande* innebär att upphandlande myndighet måste erkänna handlingar från behöriga instanser i andra länder. För mer utförlig läsning, se ex Pedersen, K. (2011). op. cit.

starkt inflytande på den svenska rättstillämpningen.⁵¹ I en svensk kontext syftar LOU till att möjliggöra konkurrens för alla aktörer som vill sälja tjänster till det offentliga, vilket antas innebära att skattemedlen används på bästa sätt till nytta för bl.a. medborgarna.⁵² En upphandling utgörs av ett flertal steg och dokument⁵³ där förfrågningsunderlaget utgör det viktigaste dokumentet, dels då det anger ramarna för upphandlingen, dels då det är där krav som sedan inte får göras avsteg ifrån under resterande delar av upphandlingen framgår.⁵⁴ Här anges även princip för utvärdering, d.v.s. *lägsta pris* eller *ekonomiskt mest fördelaktiga pris*. Vid lägsta pris är det endast priset som utgör kriterium. Den leverantör som erbjuder varan/tjänsten till lägsta pris, förutsatt att ställda krav uppfylls, vinner upphandlingen. Ekonomiskt mest fördelaktiga pris öppnar dock upp för att väga priset mot olika typer av kriterier⁵⁵ avseende exempelvis kvalitet och olika hänsyn, däribland sociala hänsyn, vilket presenteras i det följande.

1.5.1 Sociala hänsyn

Intresset för att ta sociala hänsyn har ökat under senare år⁵⁶ där också LOU har ändrats då upphandlande myndighet inte bara får utan *bör* ta sociala hänsyn. Samtidigt har begreppet ”affärsmässighet” försvunnit ur LOU.⁵⁷ Utöver detta ger dock inte lagstiftningen mycket vägledning. Här menar Kristian Pedersen att knäckfrågan främst gäller *hur* upphandlande myndigheter tar sociala hänsyn. Detta kan dock i sin tur sägas ha att göra med hur upphandlande myndighet uppfattar sociala hänsyn och vad som komplicerar saken är att sociala hänsyn är ett väldigt brett begrepp. Enligt Pedersen syftar ofta sociala hänsyn till att tillgodose behov hos svagare eller mer utsatta grupper i samhället eller till ökad integration.⁵⁸ Vidare kan sociala hänsyn bl.a. betraktas innefatta åtgärder som berör just främjandet av små och medelstora företag, social ekonomi och sysselsättningsmöjligheter.⁵⁹ EU har, inte minst i sammanhanget av att vara en betydande normgivande instans, haft en viktig roll i det ökade intresset för sociala hänsyn som är en del i det större arbetet kring hållbar utveckling.⁶⁰ Det finns även ett flertal svenska myndigheter och organisationer som bl.a. utför tillsyn, utgör stöd, informerar, utfärdar

⁵¹ Norén Bretzer, Y. (2010). *Sveriges politiska system*. s. 5

⁵² Hartman, L. (2011). op. cit. s. 12; jmf Prop. 2012/13:1, s. 41

⁵³ Beroende på förfarande kan dessa steg sägas vara annonsering, förfrågningsunderlag, anbudslämnande, utvärdering av anbud och avtalsuppföljning, Pedersen, K. (2011). op. cit.

⁵⁴ Pedersen, K. (2011). op.cit. s. 89

⁵⁵ Ibid. s. 94f. Det kan här poängteras att det även ställs krav vid upphandlingar som sker med lägsta pris som utvärderingskriterium.

⁵⁶ SOU 2006:28 *Nya upphandlingsregler 2*, s. 173ff

⁵⁷ För detta krävs att kraven har ett samband med kontraktsföremålet, framgår av handlingarna, är förenliga med gemenskapsrättens principer samt inte ger upphandlande myndighet obegränsad frihet, Pedersen, K. (2011). op. cit. s. 138f

⁵⁸ Pedersen, K. (2011). op.cit s. 139

⁵⁹ Jadoun, G. et al (2008). *Study on the incorporation of Social Considerations in Public Procurement in the EU*, s. 10

⁶⁰ Ahlberg, K. & Bruun, N. (2010). *Upphandling och arbete i EU*.

rekommendationer och ger tips. En av dessa är Konkurrensverket som är tillsynsmyndighet på området men som också utfärdar rekommendationer, bland annat om hur mindre företag kan främjas. SKL, Miljöstyrningsrådet, Kammarkollegiet, Upphandlingsstödet och Tillväxtverket är några andra myndigheter och organisationer som på olika sätt arbetar med upphandlingsfrågor. Då lagstiftningen inte ger mycket vägledning gällande vilket utrymme som finns för upphandlande tjänstemän i att tillämpa sociala hänsyn kan de som arbetar med upphandling sammanfattningsvis sägas ha vad som kan betraktas som ett otydligt, svårtolkat regelverk att förhålla sig till. Därmed kan komplexiteten i vad som redan betraktas som en komplex och svårtolkad lagstiftning sägas öka vid tillämpningen av sociala hänsyn.⁶¹

1.6 LOU som politiskt styrmedel – ett utforskat område

Trots ett ökat intresse av att använda LOU som ett styrmedel för att nå samhällspolitiska mål saknas teoretisk och empirisk forskning på området. Konkurrensverket, som initierar forskning om konkurrens och upphandling, har identifierat behovet av forskning om just användandet av LOU som ett styrmedel.⁶² Behovet av forskning om LOU i stort framhålls även i statliga utredningar.⁶³ Vidare har behovet av att belysa LOU utifrån flera vetenskapliga discipliner getts uttryck för i statliga utredningar, då den forskning som hitintills bedrivits om LOU främst har skett utifrån ett juridiskt eller ekonomiskt perspektiv.⁶⁴ Såväl empirisk som teoretisk forskning om LOU som ett styrmedel för att nå samhällspolitiska mål kan därför sägas ligga i sin linda. Det finns däremot forskning om styrmedel, inom vilket fält en stor del av forskningen har ägnats åt att dela in och kategorisera olika typer av styrmedel,⁶⁵ där en vanlig indelning är *juridiska* (eng. regulation), *ekonomiska* och *informativa* styrmedel.⁶⁶ Vad som gör sig gällande i denna uppsats är emellertid hur ett befintligt juridiskt styrmedel *i sig* genom dess *tillämpning* kan användas för att uppfylla olika mål, utöver det initiala syftet med lagstiftningen. Den tillämpning av LOU som studeras i denna uppsats kan därför sägas skilja sig från flertalet andra styrmedel och gör sig därför inte enkelt föremål för en kategorisering. Vidare kan forskning om styrmedel sägas tillhöra det forskningsfält som benämns policyanalys. Detta fält innefattar studiet av policyprocessens olika steg, i förenklade termer kan vi tala om tre steg, där det första inte sällan benämns input-stadiet och handlar exempelvis om hur olika samhällsrelaterade problem blir del av en politisk agenda.

⁶¹ SOU 2011:73, s. 45

⁶² Ett annat område som KKV identifierar vara i behov av ytterligare forskning är just sociala hänsyn.

⁶³ SOU 2012:32 *Upphandlingsstödet framtid*; SOU 2011:73

⁶⁴ SOU 2012:32, s. 191ff

<http://www.konkurrensverket.se/upload/Files/Forskning/Upphandlings%C3%A4mnen.pdf> (2013-01-06);

http://www.konkurrensverket.se/t/Page_309.aspx (2013-01-06)

⁶⁵ Se exempelvis Eliadis, F.P. et al (2005). *Designing government: from instruments to governance*; Salamon, L. M. (2002). op. cit.; Bemelmans-Videc, M. et al (1998). *Carrots, sticks & sermons: policy instruments and their evaluation*.

⁶⁶ Salamon, L.M. (2002). op. cit., jmf. Vedung, E. (1998). *Policy instruments: Typologies & Theories*, s. 21

Output-stadiet å andra sidan innefattar granskning och kontroll av olika politiska insatsers utfall genom utvärdering och uppföljning. Däremellan återfinns implementeringsstadiet, d.v.s. det stadium där de politiska åtgärderna är tänkta att realiseras. Analytiskt kan policyprocessens olika steg kopplas till Vedungs resonemang kring styrmedel, då han menar att valet av styrmedel är politiskt.⁶⁷ I enlighet med detta resonemang kan valet av ett eller flera styrmedel därför kopplas samman med policyprocessens inputskede, då detta val hör samman med synen på hur ett politiskt problem eller politiska målsättningar bäst kan lösas respektive uppnås. Huruvida LOU i detta fall är ett *politiskt* styrmedel görs dock till en empirisk fråga i denna uppsats.⁶⁸

Vidare resonerar Salamon kring utifrån vilka kriterier styrmedel bör utvärderas, d.v.s. givet ett politiskt problem där lösningen presenteras i form av ett eller en kombination av styrmedel bör insatsen utvärderas och följas upp, där vanliga kriterier utgörs av effektivitet och produktivitet.⁶⁹ Detta kan således kopplas till policyprocessens outputskede. Här finns emellertid skäl att stanna upp ett slag. Att kunna utvärdera, oavsett om det gäller en policy, ett program som har implementerats eller de styrmedel som har använts för att lösa olika politiska problem kräver initialt kunskap och vetskap om huruvida styrmedlet i sig har använts eller inte. Utvärdering enligt exempelvis effektivitets- och kvalitetskriterier förutsätter helt enkelt ett utvärderingsobjekt. Då vi saknar kunskap om användandet av LOU i det avseende som har presenterats i denna uppsats, bland annat då vi inte vet i vilken utsträckning det tillämpas, kan det i denna studie därför istället sägas röra sig om *förutsättningarna* för användandet av LOU för att nå samhällspolitiska mål. Detta kräver, som också tidigare nämnts, därför ett annat angreppssätt i förhållande till tidigare forskning om LOU.

1.7 Preciserat syfte och övergripande frågeställningar

Mot bakgrund av ovanstående har föreliggande uppsats därför ett syfte som kan delas in i en empirisk respektive teoretisk del. Den empiriska delen syftar till att undersöka *om* och i sådana fall *hur* kommuner tillämpar LOU som ett politiskt styrmedel i praktiken. Utifrån uppfyllandet av det empiriska syftet kan därför ett teoretiskt och mer förklarande syfte uppfyllas, nämligen att generera en teoretisk förståelse för *varför* eller *varför inte* LOU används som ett politiskt styrmedel. Uppsatsen syftar därför till att bidra med både empirisk och teoretisk kunskap om ett outforskat

⁶⁷ Bemelmans-Videc, M. et al (1998). op. cit. s. 3f

⁶⁸ Som tidigare nämns bör överenskommelsen i denna uppsats ses som uttryck för en politisk vilja att främja ideella aktörer i de kommuner som har tecknat en lokal överenskommelse. Uppsatsen kan därför sägas bygga på ett antagande om att det finns en politisk vilja att använda LOU som ett medel för att nå detta mål, vilket gör ovanstående till en empirisk fråga.

⁶⁹ Salamon, L.M. (2002). op. cit.

område. Då föremålet för uppsatsen kommer att studeras i förhållande till ideella aktörer är uppsatsens övergripande empiriska respektive teoretiska frågeställning därför som följer:

- Om, och i sådana fall hur, används LOU som ett politiskt styrmedel för att underlätta för ideella aktörer?
- Vad kan förklara varför respektive varför inte LOU används som ett politiskt styrmedel för att underlätta för ideella aktörer?

1.8 Fortsatt disposition

I det andra kapitlet redogörs för uppsatsens teoretiska utgångspunkter där också förhållandet mellan teori och empiri presenteras. I det tredje kapitlet redogörs för uppsatsens metodologiska vägval och i kapitel fyra presenteras empirin som också analyseras. En sammanfattning av resultatet med de slutsatser som kan dras från det empiriska materialet redogörs för i kapitel fem, i vilket också uppsatsen rundas av med en avslutande diskussion.

2. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

I föreliggande kapitel presenteras de teoretiska utgångspunkter som ligger till grund för tolkning och analys av det empiriska materialet. Först sker en kortfattad presentation av studiens relation mellan empiri och teori.

2.1 Teorins roll i en studie om ett utforskat område

Givet den identifierade empiriska och i stor utsträckning teoretiska forskningsluckan på området liksom för att kunna uppfylla studiens syfte och frågeställningar har en ansats som i viss mån kan betraktas som induktiv valts. Induktion handlar om förhållandet mellan teori och empiri där Tim May definierar det som att vi [...] *examine a particular aspect of social life and derive our theories from the resultant data. [...] Research comes before theory and we seek to generate theoretical propositions on social life from our data.*⁷⁰ Induktion baseras alltså på ett antagande om att vi utifrån ett empiriskt material får tillgång till vissa fakta; ett visst vetande om hur ett visst fenomen förhåller sig.⁷¹ För att kunna förklara *varför* ett empiriskt studerat fenomen förhåller sig på ett visst sätt behövs emellertid teorier att applicera på det studerade materialet då data kan sägas sakna mening innan de har

⁷⁰ May, T. (2001). *Social Research. Issues, methods and process*, s. 32

⁷¹ Den första länken avser alltså kopplingen mellan insamlade data & de kunskaper som erhålls genom att väga samman dessa data. Dock står data fortfarande för sig själv, fränkopplat forskarens tolkning. Nästa steg handlar om att, genom att länka samman dessa fakta, landa i teorier, Ibid.

analyserats utifrån ett teoretiskt ramverk, d.v.s. tolkats.⁷² Tolkning är således centralt då det är mer rimligt att anta att forskaren har färgats av tidigare kunskaper och erfarenheter snarare än att hon är ett oskrivet blad.⁷³ I liknande termer diskuterar Peter Esaiasson et al uppdelningen mellan teoriprövande respektive teoriutvecklande studier, där kritikerna till denna uppdelning menar att uppfattningen om renodlade studier i endera eller andra formen är en chimär.⁷⁴ Frågan kan därför ställas hur givande ett resonemang i termer av induktion, deduktion eller abduktion liksom en klassificering av studier under något av nämnda begrepp är, då blandformer inte sällan förekommer, så även i föreliggande uppsats. För att kunna uppfylla det teoretiska syftet i denna uppsats har utgångspunkt därför tagits i vad som kan betraktas som ett brett teoretiskt raster. Tidigare har kunnat konstateras att användandet av LOU i det syfte som häri studeras indikerar att det inom ramen för lagstiftningen finns ett handlingsutrymme. Närmare preciserat kan alltså kommunala upphandlingstjänstemän i *tillämpningen* av LOU dels ta sociala hänsyn, dels utforma upphandlingen på ett sådant sätt att ideella liksom mindre aktörer främjas att delta i upphandlingsförfarandet. Tidigare i uppsatsen har också styrmedel som fenomen kopplats till den politiska processens input- respektive outputskede. Vidare, då vi vet mycket litet om användandet av LOU som ett styrmedel i nämnda syfte, har det också tidigare i uppsatsen konstaterats att det är förutsättningarna för användandet av LOU som ett potentiellt politiskt styrmedel som här studeras. Teorier kring implementering, d.v.s. mittstadiet i den politiska processen, kommer därför att utgöra initial vägledning för förståelsen för LOU som ett styrmedel för att främja ideella aktörer, vilka presenteras i detta avsnitt. Samtidigt är ambitionen att ytterligare kunna precisera hur vi teoretiskt kan förstå förutsättningarna för att använda LOU som ett styrmedel för att främja ideella aktörer.

2.2 Bottom-up och top-down – perspektiv som präglat implementeringsforskningen⁷⁵

Vad som är väl känt inom implementeringsforskningen och som redan till viss del har behandlats ovan är att implementering, som även går under benämningar som ”the black box” eller ”the missing link”, utgör steget mellan ett beslut om en politisk åtgärd och utvärdering av åtgärden, nämligen hur ett politiskt beslut genomförts.⁷⁶ Inom detta teoretiska fält har länge en debatt förts mellan två olika perspektiv: ”top-down” respektive ”bottom-up”. Den tidigare

⁷² May, T. (2001). op. cit. s. 32-33. Vår förförståelse för olika teorier eller ett visst intresse gör sig dock gällande innan empiriinsamlingen påbörjats även vid en induktiv ansats.

⁷³ Tvärtom menar May att vår förförståelse för ett socialt fenomen är en förutsättning för forskningen i sig självt, May, T. (2001). op. cit. s. 38, jmf Alasuutari, P. et al (2008). *The SAGE Handbook of Social Research Methods*, s. 224

⁷⁴ Esaiasson, P. et al (2007). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. s. 125

⁷⁵ För den intresserade finns en utförligare diskussion om implementering som forskningsfält i samtliga referenser som anges i det följande

⁷⁶ Hill, M.J. (2009). *The Public Policy Process*. s. 194f; Hill, M.J. & Hupe, P.L. (2009). *Implementing Public Policy*, s. 42f

implementeringsforskningen tog inte sällan utgångspunkt i beslutsfattarnas avsikter, d.v.s. studerades uppifrån och ned.⁷⁷ Exempelvis kunde de officiella målsättningarna med en viss lagstiftning utgöra utgångspunkt för analysen som främst skedde ur ett kontrollperspektiv, inriktad mot att främst föreslå hur implementering kunde organiseras uppifrån för bästa möjliga måluppfyllelse. Kritiken av denna syn på implementeringsprocessen som en rationell styrningsprocess lät dock inte vänta på sig från de forskare som menade att implementeringsforskning istället måste ta sin utgångspunkt i lägre nivåer där politiska mål realiserar; i tillämparnas handlande.⁷⁸ Utifrån detta perspektiv är det istället tjänstemän som arbetar nära verksamheten som i realiteten har störst inflytande i processen då politiken och implementeringen av densamma i själva verket formas av de beslut de fattar.⁷⁹ Här har inte minst Michael Lipskys teori om s.k. närbyråkrater (eng. street-level bureaucrats) präglat implementeringsforskningen. Närbyråkraterna arbetar under press och förutsättningar som innefattar tidspress, resursbrist och begränsad information och upplever ett glapp mellan den stora arbetsbördan å ena sidan och förväntningar som kommer från politiken, chefer och medborgare å andra sidan.⁸⁰ Detta medför att de i sin tur utvecklar metoder och strategier (eng. coping mechanisms); de rationaliserar, prioriterar och standardiserar sitt arbetssätt som med tiden gör att de förhåller sig till klienter på ett mer rutinartat och stereotypt sätt.⁸¹ Som ytterligare en ”bottom-up”-forskare har Richard Elmore myntat begreppet ”backward mapping”, innebärandes att, genom att studera individuella aktörer kan olika handlingar ses som gensvar på olika problem där aktörerna väljer mellan olika handlingsalternativ. Exempelvis tvingas aktörer att välja mellan olika typer av program och policys som antingen står i konflikt med eller interagerar med varandra.⁸² Förespråkarna för ”bottom-up”-ansatsen menar att den, i förhållande till ”top-down”-perspektivet, innebär ett avsteg från en normativ syn på hur implementering bör gå till och istället möjliggör en analys mindre präglad av ett förutfattat synsätt av densamma.⁸³ Vad gäller de två perspektiven menar Anders Sannerstedt, med referens till Rune Premfors, att de inte primärt är att betrakta som teoretiska; snarare kan de sägas representera två metodmässiga tillvägagångssätt för studiet av implementering. Vid en ”top-down”-ansats tas som nämnts utgångspunkt i lagen,

⁷⁷ Hill, M.J. & Hupe, P.L. (2009). op. cit. s. 45; Sannerstedt, A. (1991). *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken*, s. 19

⁷⁸ Winter, S.C (2006). *Implementation*, s. 152f; Sannerstedt, A. (1991). op. cit. s. 19

⁷⁹ Ibid. s. 152f; Ibid. s. 19

⁸⁰ Winter, S.C. (2006). op. cit. s. 153

⁸¹ Winter, S.C. (2006). op.cit. s. 153; Hill, M.J. & Hupe, P.L. (2009). op. cit. s. 51f. Här bör nämnas att Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater främst handlar om just tjänstemän; byråkrater som utövar myndighetsutövning gentemot enskilda individer; klienter om man så vill. Dock ansluter sig bottom-up-forskare generellt till perspektivet att närbyråkrater, oavsett vilken verksamhet de primärt verkar inom, har ett handlingsutrymme som formar politiken och att de verkar under pressade förhållanden.

⁸² Hill, M.J. (2009). op.cit. s. 203

⁸³ Ibid. s. 203; Hill, M.J. & Hupe, P.L. (2009). op. cit. s. 53, jmf. Sannerstedt, A. (1991). op. cit. s. 14

medan vid en ”bottom-up”-analys görs lagens styrande inverkan till en empirisk fråga.⁸⁴ I mitt fall är denna indelning dock inte helt tillfredsställande då den inte gör sig lika enkelt. I föreliggande fall kan lagen, LOU, sägas bilda utgångspunkt för analysen i den mening att själva studieobjektet utgörs av hur en lag, med egna officiella målsättningar och syften, används som ett styrmedel för att nå andra politiska målsättningar. För att kunna studera *om* och sådana fall *hur* detta görs krävs dock att uppsatsen metodmässigt präglas av en bottom-up-ansats genom att ta sin empiriska utgångspunkt i tillämparnas handlande.

2.3 Aktör och struktur – en överbrygning av de två implementeringsperspektiven

I enlighet med ovanstående kan resultatet av den teoretiska stridigheten inom forskningsfältet i förenklade termer inte helt oväntat sägas vara att inslag av både ”backward mapping” (bottom-up-analys) och ”forward mapping” (top-down-analys) krävs för att studera implementeringsprocessen. Således efterfrågas en syntes av de två perspektiven som Sannerstedt, med referens till Paul Sabatier, menar är styrningsperspektiv.⁸⁵ På en högre abstraktionsnivå kan Lennart Lundquist sägas vara en av de forskare som sökt överbrygga de tillkortakommanden som en ensidig utgångspunkt i endera av perspektiven kan sägas innebära. Lundquist menar att styrning likt alla andra samhällliga aktiviteter behöver sättas in i en kontext, liksom att studiet av sociala fenomen kräver en bred ansats, och menar därför att en analys utifrån ett aktör-strukturperspektiv är lösningen.⁸⁶ Det är också detta perspektiv jag ansluter mig till då det kan sägas ta fasta på i vilken utsträckning aktörers agerande formar eller formas av sin omgivning, där sammanhanget som är av relevans för denna studie här utgörs av den politik som stat och kommun idag för gentemot ideella aktörer i form av överenskommelser.⁸⁷ För att koppla denna teoretiska diskussion till studieobjektet innebär som tidigare nämnts LOU som ett politiskt styrmedel *i sig* att det finns ett handlingsutrymme i själva tillämpningen som ges av att tjänstemän som arbetar med upphandling måste förhålla sig till ett komplext och inte sällan svårtolkat regelverk. Tjänstemän som arbetar med upphandling kan således betraktas som aktörer med ett visst handlingsutrymme där arbetet innebär avvägningar och bedömningar vad gäller om och när sociala hänsyn liksom utfärdade rekommendationer är tillämpbara, liksom tolkning av vad själva begreppet sociala hänsyn innebär. Föreliggande studie ansluter sig därför till perspektivet att användandet av LOU som ett politiskt styrmedel bör studeras ”bottom-up”. Samtidigt går det

⁸⁴ Sannerstedt, A. (1991). op. cit. s. 19f

⁸⁵ Sannerstedt, A. (1991). op. cit. Detta kan jämföras med Lundquist som menar att diskussionen kring top-down/bottom-up handlat om just varifrån analysen av styrning ska ta sin utgångspunkt, Lundquist, L. (1987). *Implementation steering*, s. 25

⁸⁶ Lundquist, L. (1987). op. cit. s.9, 37ff. Med referens till Hesse menar Lundquist att aktören har en viss autonomi i förhållande till strukturen, liksom vice versa, Lundquist, L. (1987). op. cit. s. 47

⁸⁷ Lundquist, L. (1987). op. cit. s. 47

inte att bortse från att tjänstemännen har själva lagstiftningen, som kan betraktas som en struktur att förhålla sig till, d.v.s. komponenter som kan sägas vara delar av en top-down-analys, får betydelse. Därtill kommer även önskemål, uppdrag och uppmaningar från den lokala politiken, exempelvis i form av just nämnda överenskommelser som ju bland annat syftar till att underlätta för ideella aktörer att delta i just upphandlingsförfarandet. Här ska åter nämnas att studien bygger på ett antagande om att det finns en politisk vilja att använda upphandling i detta syfte, d.v.s. som ett politiskt styrmedel. Huruvida så är fallet är som nämnts i föreliggande fall en empirisk fråga.

Upphandlande tjänstemän kan således, vilket också här görs, betraktas som aktörer med ett visst handlingsutrymme verksamma inom en viss struktur och omgivning. I detta fall ges denna struktur dels av den kommunala organisationen och politiken, dels av den struktur som det svenska regelverket kring LOU innebär. EU betraktas i detta fall, inte minst till följd av dess normgivningsmakt, som en övergripande struktur som kan påverka både strukturerna liksom aktörerna verksamma inom den kommunala strukturen. Uppsatsen syftar dock inte till, vilket också ligger i linje med en ”bottom-up”-ansats, att undersöka LOU som ett politiskt styrmedel i termer av lyckad eller misslyckad implementering. Istället handlar det om att undersöka vad som kan förklara varför respektive varför inte LOU används i nämnda syfte. Jag har för min analys tagit fasta på tre villkor som Lundquist menar måste uppfyllas av en aktör; tillämpare för att kunna tala om ett lyckat genomförande av ett politiskt beslut: att aktören *förstår*, *kan* och *vill*.⁸⁸ Dessa villkor kan även betraktas som egenskaper hos aktören, eller, förutsättningar för att en åtgärd ska kunna genomföras överhuvudtaget, d.v.s. att *förstår*, *kan* och *vill* inte enbart kan användas för att utifrån det empiriska materialet söka förstå varför LOU används som ett politiskt styrmedel utan även varför inte. Förstå, kunna och vilja utgör således vägledning för hur det empiriska materialet i ett första steg kan förstås och som presenteras i det följande.

2.3.1 Förstå, kunna och vilja – ett sätt att förstå och tolka det empiriska materialet

En första förutsättning är att aktören *förstår* åtgärden, d.v.s. har en förståelse för vad det är som ska genomföras.⁸⁹ I detta fall kan det sägas röra sig om att tillämparen förstår och har kunskap om hur och när LOU kan användas som ett styrmedel för att underlätta för ideella aktörer. Detta kan till exempel innefatta att tillämparen har en uppfattning om vad sociala hänsyn är liksom hur sociala krav eller villkor kan användas i upphandlingsförfarandet, liksom en förståelse för hur upphandlingen kan utformas för att underlätta för ideella aktörer. Likaså handlar förståelse om kunskap eller uppfattning om ideella organisationer och därmed också kunskap om den lokala

⁸⁸ Lundquist, L. (1987). op. cit. s. 43; Lundquist, L. (1984). *Aktörer och strukturer*, s. 9; Sannerstedt, A. (1991). op. cit. s. 24

⁸⁹ Sannerstedt, A. (1991). op. cit. s. 24

överenskommelsen. Hur upphandlande tjänstemän uppfattar eller ser på ideella organisationer kan ha därför antas ha betydelse för deras förståelse för användandet av LOU som ett politiskt styrmedel i nämnda syfte.⁹⁰ ”Förstå” kan således komma av individens egen autonomi, d.v.s. den kunskap aktören har sedan tidigare. Det kan också komma av den struktur tillämparen är verksam inom, d.v.s. både från den omedelbara kommunala strukturen men också den struktur som ges av lagstiftningskontexten och hur aktörerna förhåller sig till dessa.

Den andra förutsättningen eller egenskapen innebär att tillämparen *kan* genomföra åtgärden, d.v.s. att, givet att tillämparen har kunskap om hur och när åtgärden kan genomföras även har möjlighet att göra så. Här brukar inte sällan nämnas resurser som pengar, personal och tid.⁹¹ Då det tidigare har argumenterats för att det i den befintliga lagstiftningen ges utrymme för att tillämpa sociala hänsyn kan det därför sägas handla om, vilket också har koppling till ”förstå”, i vilken utsträckning tillämparen i praktiken upplever att han eller hon kan tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer. Här kan det därför sägas handla om vilka strukturer tillämparen upplever som begränsade och möjliggörande för att kunna tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer.

Den tredje förutsättningen eller egenskapen handlar till sist om tillämparen *vill* genomföra åtgärden, d.v.s. tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer.⁹² Aktörens vilja och vad denna kan sägas bero på är dock inte helt enkelt att fånga in. Utifrån ett aktörsperspektiv, d.v.s. att tjänstemännen betraktas som aktörer med ett visst handlingsutrymme, kan vilja förstås i termer av huruvida aktören vill genomföra en viss åtgärd. I detta fall handlar det om i vilken utsträckning aktören ger uttryck för en vilja att tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer. Utifrån det intagna aktör-strukturperspektivet präglas dock aktörens vilja av den omgivande strukturen.⁹³ Huruvida tillämparen vill eller inte genomföra en viss åtgärd kan därför inte enbart sägas bestå av egna preferenser utan formas även av strukturen vilken kan påverka aktören vad gäller viljan att tillämpa LOU i nämnda syfte. Som verksam inom en politiskt styrd organisation kan därför strukturell vilja här förstås som den politiska viljan i en kommun att främja ideella aktörer som utförare. Vilja kan därför utifrån ett aktörstruktur-perspektiv förstås som graden av autonomi mellan aktörens eventuella egna preferenser i förhållande till strukturen; här den politiska viljan. Nästa fråga är dock hur och i vilken utsträckning strukturerna påverkar aktören. Lundquist menar att detta kan förstås i form

⁹⁰ Blennberger, E. (1993). op.cit s. 46f

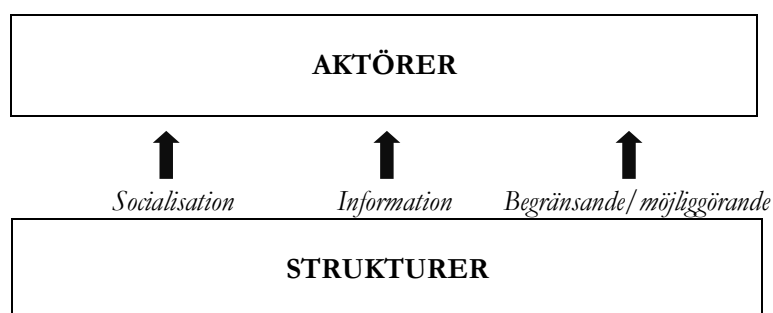
⁹¹ Sannerstedt, A. (1991). op. cit. s. 24

⁹² Lundquist, L. (1984). op. cit. s. 10ff

⁹³ Ibid.

av påverkansströmmar, bestående av vad han benämner *socialisation*, *information* och *restriktion*,⁹⁴ och relaterar dessa i sin tur till aktörens egenskaper (förstå, kunna, vilja). Socialisation påverkar aktörens möjligheter till att agera; de förser aktören med handlingsmotiv och formar alla aktörens egenskaper. *Information* påverkar aktören genom att denne tolkar, d.v.s. skapar mening, utifrån den, och kan ges dels av andra personer och aktörer, dels av aktörens egna observationer. Information kan också påverka samtliga av aktörens egenskaper. *Möjliggörande/begränsande* påverkar aktören på så vis att han eller hon kan uppfatta en struktur som möjliggörande respektive begränsande och kan därför på så vis försvåra respektive underlätta aktörens handlingar och tolkningar och därmed möjligheten att åstadkomma förändringar. Denna påverkansström formar dock inte aktörens egenskaper på samma sätt som information och socialisering, utan påverkar istället aktörens agerande.⁹⁵ Påverkansströmmarna är dock inte att betrakta som endast möjliga att influera *en* av aktörens egenskaper, varken *enskilt* eller nödvändigtvis *samtidigt*. Vidare är som nämnts aktören i viss utsträckning autonom i förhållande till strukturen och kan således förhålla sig till den, d.v.s. givet att han eller hon är medveten om strukturerna kan de undvikas eller förändras till aktörens fördel: *Information and socialization can make the actor aware of what limits and enables thus making him aware of how to evade or exploit structures. Information is interpreted differently depending on the actor's understand. It intervenes in socialization by furnishing actors with messages on which they can reflect. [...] Information and socialization furnish actors with incentives to act.*⁹⁶

Fig. 1. Lundquists tre påverkansströmmar⁹⁷



⁹⁴ "Socialization", "information" & "enabling/limiting", Lundquist, L. (1987). op. cit. s. 48. I en svensk kontext använder sig Lundquist av termen "restriktioner". Jag anser dock att det svenska begreppet inte fångar in de möjliggörande strukturerna på samma sätt som det engelska begreppet Lundquist använder sig av (enabling/disabling). Därför kommer jag att använda mig av begreppen "möjliggörande/begränsande" i det följande.

⁹⁵ Lundquist, L. (1984). op. cit. s. 11f

⁹⁶ Lundquist, L. (1987). op. cit. s. 50

⁹⁷ Lundquist, L. (1987), op.cit. s. 48, fig. 12 "The three flows"; Lundquist, L. (1984). op. cit. s. 11, fig. 8 "De tre påverkansströmmarna"

Här ska det emellertid kraftigt understrykas att det inte ligger inom ramen för uppsatsen att kartlägga kausaliteten i dessa strömmar mellan aktör och struktur då det är, om inte en omöjlig uppgift, en uppgift som inte ryms inom ramen för denna studie. Uppsatsen syftar därför *inte* till att söka utröna hur eller när dessa påverkansströmmar påverkar aktörer i de olika situationer som framträder i det empiriska materialet. Ovanstående redogörelse ska snarare betraktas som ett sätt att skapa förståelse för vad som, vid olika tidpunkter och på olika sätt, samverkandes eller var för sig, kan påverka aktörers förutsättningar för att genomföra en viss åtgärd. Vad det istället handlar om är vad aktören, som befinner sig i såväl en lagstiftnings- såväl som kommunal organisationskontext, utifrån nämnda egenskaper tolkar och skapar mening utifrån det sammanhang han/hon befinner sig i. Det handlar därför främst om *hur aktörer* i det empiriska materialet *uppfattar eller ger uttryck för strukturer*.

2.4 Sammanfattning och preciserade frågeställningar

Jag har i det ovanstående argumenterat för att studiet av LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer bör ta sin utgångspunkt i ett aktör-strukturperspektiv. I enlighet med Lundquists resonemang innebär en ensidig utgångspunkt i ett aktörsperspektiv att vi kan gå miste om möjliga förklaringar till varför eller varför inte en aktör agerar på ett visst sätt. Vi behöver därför även ta hänsyn till den kontext som aktören är verksam inom, d.v.s. strukturer inom vilka aktören verkar inom. Tonvikten i studien ligger främst på hur aktörerna *uppfattar* strukturerna liksom tolkar och skapar mening utifrån dem. Studiens tillvägagångssätt kan således till stor del uppfattas som en bottom-up-analys då det är aktörernas uppfattningar om strukturen snarare än strukturen i sig som står i fokus, d.v.s. strukturerna förstås och studeras indirekt genom aktörernas subjektiva uppfattningar och utsagor. Uppsatsen bygger således på antagandet att aktörers handlingsutrymme och handlingsförmåga behöver ses i förhållande till strukturer och att det finns ett påverkansförhållande i båda riktningar. Som tidigare framgått är uppsatsens preciserade teoretiska syfte att generera en teoretisk förståelse för varför respektive varför inte LOU används som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer, vilket innefattar att söka bidra med teoretisk kunskap om ett mer eller mindre utforskat område. Utifrån de teoretiska utgångspunkter som redogjorts för i detta kapitel har studiens frågeställningar kunnat preciseras ytterligare:

- Hur kan vi med hjälp av aktör-strukturperspektivet förstå tillämpningen av LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer?
- Utifrån vilka andra förklaringar kan vi förstå förutsättningarna för att kunna tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer?

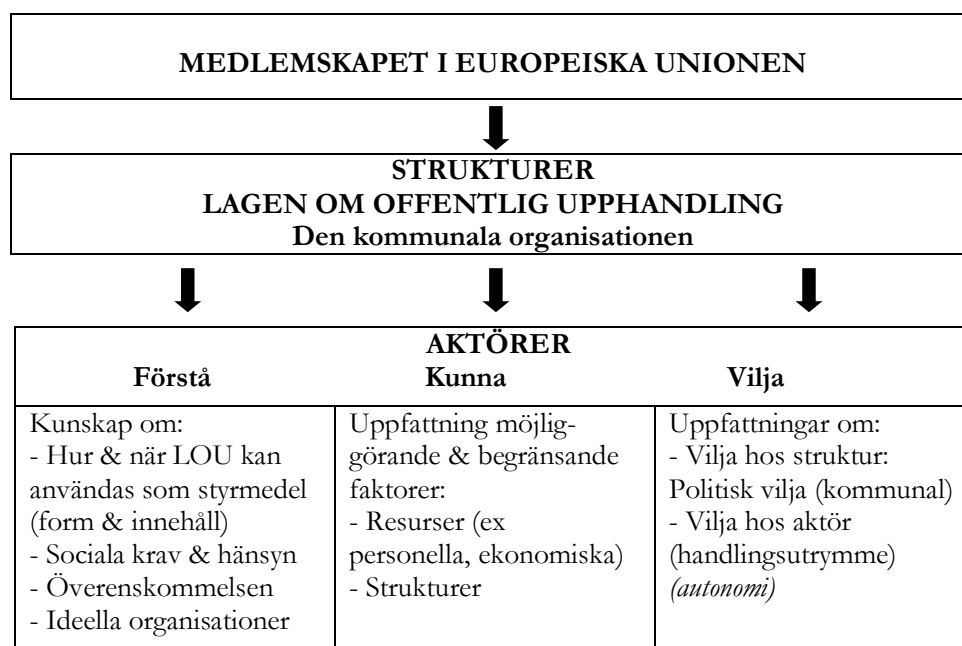
2.5 Analytiskt ramverk

I detta kapitel har det teoretiska perspektiv som utgör utgångspunkt för uppsatsens tolkning av det empiriska materialet i ett första steg presenteras. Således fungerar teorin i föreliggande uppsats på så vis att den riktar fokus mot vilka aspekter som ska studeras, det vill säga utifrån vilket teoretiskt raster som empirin initialt kan förstås utifrån. Studien har även ambitionen att utmytna i ett teoretiskt bidrag vad gäller andra möjliga förklaringar till varför eller varför inte LOU används som ett politiskt styrmedel i nämnda syfte. Tidigare i uppsatsen kopplades styrmedel som fenomen till den politiska processens input- respektive outputskede. Vidare argumenterades för att, då LOU som ett politiskt styrmedel i detta fall skiljer sig från vad som kan betraktas som klassiska styrmedel, krävs ett nytt angreppssätt för att studera användandet denna typ av styrmedel.

Då föreliggande uppsats studerar förutsättningarna för användandet av LOU som ett politiskt styrmedel har därför det presenterade teorikapitlet tagit sin utgångspunkt i policyprocessens mellanskede, d.v.s. teorier om implementering. Utifrån ett antagande om att studier som berör implementering kräver inslag av både bottom-up och top-down-analys, har aktör-strukturperspektivet fått utgöra initial vägledning för den kommande analysen av det empiriska materialet. Teorin tar fasta på att aktörers handlingsutrymme och handlingsförmåga behöver ses i förhållande till strukturer och att det finns ett påverkansförhållande i båda riktningar vad gäller aktörer och strukturer. Förutsättningarna för att kunna tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella kan därför i ett första steg förstås utifrån Lundquists aktör-strukturperspektiv. Nedan presenteras det analytiska ramverk (se nästa sida) som till stor del har inspirerats av Lundquists påverkansströmmar (se figur 1), vilken har använts i analysen av det empiriska materialet och som syftar till att kunna uppfylla uppsatsens teoretiska syfte samt besvara uppsatsens första teoretiska preciserade frågeställning. Verktøget bör förstås som hur teoretiska resonemang har konkretiserats; operationaliserats, för att kunna utgöra ett verktyg för uppsatsens teoretiska analys i ett första steg.⁹⁸ Den förståelse som genereras utifrån att analysera empirin utifrån detta verktyg utgör även avstamp för att kunna mynna ut i ett teoretiskt bidrag vad gäller andra möjliga förklaringar till varför respektive varför inte LOU används som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer. På så vis kan även uppsatsens andra teoretiska preciserade frågeställningar uppfyllas.

⁹⁸ Studiens analysstrategi presenteras närmare i metodkapitlet, se avsnitt 3.5

Figur 2. Analysram ”förstå, kunna, vilja”⁹⁹



3. TILLVÄGAGÅNGSSÄTT, METOD & MATERIAL

I detta kapitel redogörs för och diskuteras valet av forskningsdesign och de metodologiska överväganden som har gjorts. Vidare redogörs för och diskuteras för- och nackdelar med det valda upplägget, etiska överväganden samt studiens möjligheter och begränsningar vad gäller slutsatsdragning.

3.1 Flerfallstudie som forskningsdesign

Föreliggande uppsats syftar till att undersöka varför eller varför inte LOU tillämpas som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer. Detta innebär en fokus på hur regelverk och rekommendationer tillämpas och tolkas i praktiken av lagens tillämpare i form av upphandlande tjänstemän, men också av de aktörer som berörs av denna tillämpning och tolkning, i detta fall ideella aktörer som är eller har en ambition om att vara utförare. Vad som står i fokus är alltså kommunala upphandlingstjänstemäns liksom ideella organisationers *upplevelser* och *uppfattningar* om LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer. För genomförandet av föreliggande uppsats har en flerfallsdesign med djupintervjuer som metod ansetts avgörande för att kunna generera tillräcklig förståelse för att studiens syfte och forskningsfrågor ska kunna

⁹⁹ Denna analysram är inspirerad av Lundquists beskrivning av flöden vad gäller relationen mellan aktör och struktur. Lundquist, L. (1987). op.cit. s. 48; Lundquist, L. (1984). op. cit. s. 11

uppfyllas. Användandet av en annan design liksom metod, exempelvis en enkätundersökning där kommuner valts ut slumpmässigt istället för strategiskt, hade således försvårat möjligheterna att kunna uppfylla studiens syfte. Möjligheten till att ställa exempelvis sonderade frågor, att följa upp svar och att kunna vidareutveckla resonemang hade inte varit möjligt i lika stor utsträckning vid en enkätundersökning som vid djupintervjuer. För att kunna erhålla en djupare och empirisk förståelse för förutsättningarna för att kunna tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel lämpar sig därför intervju som metod bättre.

En flerfallstudie innefattar inte helt oväntat fler än *ett* fall, vilket inte sällan innebär att designen, i likhet med en komparativ design, innehåller en jämförande komponent. Det finns forskare som menar att flerfallsstudien är att betrakta som en hybrid mellan å ena sidan en fallstudie och å andra sidan en komparativ design, men där tonvikten på fall respektive komparation avgörs av forskningsstrategi. Detta innebär att designen vid en kvantitativ datainsamlingsstrategi betraktas som en förlängning av en komparativ design, medan vid en kvalitativ strategi betraktas densamma som en förlängning av en fallstudiedesign. Utifrån detta resonemang kan därför flerfallsdesignen betraktas som en förlängning av fallstudien då föreliggande uppsats har en kvalitativ ansats. En vanlig betraktelse av fallstudien är att fallet, i dess egna rätt, är av intresse för forskaren som söker få en fördjupad förståelse detsamma.¹⁰⁰ Likaså består en vanlig kritik mot densamma av svårigheterna med att dra slutsatser från ett eller få studerade fall, d.v.s. den externa validiteten.¹⁰¹ Vad som kan betraktas som ett resultat av denna kritik är att det på senare tid höjts röster till fördel för en ökad användning av just flerfallstudier. Den främsta fördelen med flerfallsstudien kan sägas vara att designen förbättrar teoribildning, innebärandes att just den *jämförande* komponenten som följer av att fler fall studeras medför att forskaren kan känna sig säkrare vad gäller att fastställa under vilka förhållanden en redan befintlig teori bär eller inte. Vidare kan olika aspekter framträda ur just jämförelserna som kan vara av relevans för framväxande teorier. Kritiken av denna design berör i sin tur bl.a. att forskaren tenderar; riskerar att bry sig mer om att kontrastera fallen än den specifika kontext som söktes med fallen.¹⁰² För denna uppsats relevans har flerfallsdesignen inte valts primärt i syftet att komparera fallen. Snarare är det den fördel som framhålls med flerfallsdesignen, d.v.s. att flera fall ger ett ökat stöd såväl teoretisering som för slutsatsdragning, vilket också ligger i linje denna uppsats syfte. Med det sagt är det inte uteslutet att analysen kan komma att präglas av kontrasteranden och jämförelser. Detta är dock inte att betrakta som en nackdel om det innebär

¹⁰⁰ Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*, s. 54f, 60ff

¹⁰¹ Denna kritik har dock inte fått stå obestridd. Bland annat har Bent Flyvbjerg bemött kritiken av fallstudien, innefattandes svårigheter att generalisera, vilket nämns mer utförligt i avsnitt 3.5 där just generaliserbarhet diskuteras.

¹⁰² Bryman, A. (2008). op. cit. s. 60f. Jmfr Walliman, N. (2008) *Social Research Methods*, s. 40

en ökad förståelse för fallet i fråga. Detta leder oss in på den vanligen förekommande falldiskussionen, inte minst i samband med den valda designen, vilken presenteras i det följande.

3.2 Val av fall – lokala överenskommelser som urvalsmekanism

Alan Bryman menar att med ”fall” avses ofta en plats; en organisation¹⁰³ och får från visst håll medhåll från andra forskare som menar att ett fall utgörs av den eller de enheter som är föremål för analys eller undersökning. Det är emellertid inte alla som sällar sig till denna uppfattning om vad som är att betrakta som ett fall. Istället finns det andra forskare som menar att fallet är konstruerat av forskaren själv; en teoretisk eller analytisk konstruktion.¹⁰⁴ Denna uppsats kan sägas vara ett fall av lagtillämpning för att nå samhällspolitiska mål. Vidare består studien av tre ”praktiska” fall i enlighet med Brymans resonemang, som utgörs av kommuner där en lokal överenskommelse med ideella organisationer verksamma inom det sociala området har tecknats. Genom att studera flera fall som har valts ut på liknande grunder kan jag därför med större säkerhet uttala mig om lagtillämpning, i detta fall LOU, för att nå samhällspolitiska mål än om färre fall hade studerats. För att kunna uppfylla syftet med denna studie krävs ett strategiskt urval av fall. Inom metodlitteraturen görs inte sällan i samband med diskussionen kring strategiska urval en åtskillnad mellan kritiska och typiska fall, där den förra kan delas in i för teorin gynnsamma respektive ogynnsamma omständigheter.¹⁰⁵ Bent Flyvbjerg talar i liknande termer om att ett kritiskt fall innebär att söka efter ”det mest sannolika” alternativt ”minst sannolika” fallet.¹⁰⁶ Vidare menar Flyvbjerg att kritiska fall har strategisk förståelse för det allmänna problemet.¹⁰⁷ För denna studies vidkommande finns i dagsläget som tidigare nämnts sju lokala överenskommelser samt en regional överenskommelse mellan kommuner och ideella organisationer. Jag har här valt att avgränsa mig till de lokala överenskommelserna, dels då kommunsektorn står för den största delen av offentlig upphandling, dels då forskningen om civilsamhället visat på just kommuners ökade intresse av att skapa en kontraktsrelation genom upphandling med ideella aktörer.¹⁰⁸ Vidare gäller detta intresse främst större kommuner och storstadskommuner.¹⁰⁹ Viss hänsyn har därför även tagits till kommunstorlek, där också en geografisk spridning eftersträvat. Vad gäller möjligheten att dela upp upphandlingen i mindre

¹⁰³ Bryman, A. (2008). op. cit. s. 53

¹⁰⁴ Ragin, C.C. & Becker, H.S. (1992). *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*. s. 121ff

¹⁰⁵ Esaiasson, P. et al (2007). op. cit. s. 183. På engelska är en benämning ”most likely cases” respektive ”less likely cases”

¹⁰⁶ Flyvbjerg, B. (2003). *Fem missförstånd om fallstudieforskning*, s. 195

¹⁰⁷ Ibid. s. 193

¹⁰⁸ Konkurrensverket (2012:3). op. cit.; Johansson, S. (2005a). op. cit. s. 85f

¹⁰⁹ Johansson, S. (2005a). op. cit. s. 85f. En grundläggande förutsättning är självfallet att kommunerna tillämpar LOU. En del kommuner har därför inte kommit med i urvalet då deras lokala överenskommelse är avgränsad till exempelvis området äldreomsorg inom vilka områden kommunerna tillämpar Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).

delar liksom att ta sociala hänsyn ska nämnas att ett sådant arbete kan ha påbörjats innan de lokala överenskommelserna tecknades. Det kan också finnas kommuner som tillämpar upphandling på det sätt som här studeras men som inte har tecknat en lokal överenskommelse. De lokala överenskommelserna ger dock på olika sätt och i olika grad uttryck för en politisk vilja och ambition att underlätta för ideella aktörer i upphandlingsförfarandet. Det strategiska i urvalet kan därför alltså sägas vara att kommuner med en lokal överenskommelse, som ger uttryck för en politisk vilja att underlätta för ideella aktörer i upphandlingsförfarandet, i större utsträckning kan antas ha kommit längre i detta arbete med att tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel än kommuner som inte har tecknat en sådan. De primära strategier som har använts för att välja ut de ”praktiska” fallen kan sammanfattas enligt följande:

- Kommuner som har tecknat en lokal överenskommelse med ideella organisationer
- Kommuner som befinner sig i storstadsområden/större kommuner

Utifrån urvalskriterierna har tre kommuner valts ut: Göteborgs stad, Örebro respektive Botkyrka kommun.

Göteborgs stad

I maj 2012 antogs en lokal överenskommelse mellan staden och social ekonomi.¹¹⁰ Överenskommelsen antogs i både kommunfullmäktige och kommunstyrelse. Trots att överenskommelsen är ung kan arbetet med överenskommelsen tänkas ha spridit sig till olika delar av den kommunala organisationen. Överenskommelsen innehåller både principer och åtaganden som på flera punkter liknar den nationella överenskommelsen, där det bland annat ges uttryck för att staden ska *”[...]se över möjligheten att utforma upphandlingsförfarandet på sådant sätt att hänsyn tas till den sociala ekonomins organisationers mervärde och förutsättningar.”*¹¹¹

Örebro kommun

År 2010 antogs den lokala överenskommelsen mellan Örebro kommun och det civila samhället i kommunfullmäktige. Arbetet med överenskommelsen i Örebro påbörjades parallellt att den nationella överenskommelsen antagits. Då arbetet med överenskommelsen har pågått under några år kan därför ett rimligt antagande kan därför sägas vara att vetskapen om överenskommelsen kan ha spridit sig till olika förvaltningar inom kommunorganisationen. Örebros överenskommelse innehåller både principer och åtaganden och liknar den nationella överenskommelsen på dessa punkter. I överenskommelsen ges som punkt tre under kommunens

¹¹⁰ <http://idekom.org/author/admin/> (2013-01-05)

¹¹¹ <http://idekom.org/wp-content/uploads/%C3%96verenskommelse-och-%C3%A5tg%C3%A4rdsplan6.pdf> (2012-12-10)

åtaganden uttryck för att kommunen ska "[...]sträva efter att upphandla tjänster i mindre delar för att gynna det civila samhället (principen om kvalitet)".¹¹²

Botkyrka kommun

Botkyrka kommun är den kommun som har haft en överenskommelse under längst tid, sedan 2008 och ett rimligt antagande kan därför sägas vara att vetskapen om överenskommelsen kan ha spridit sig till olika förvaltningar inom kommunen. Överenskommelsen är undertecknad mellan kommunen och idéburna organisationer (IBO) och är antagen av fullmäktige. Arbetet med Botkyrkas överenskommelse påbörjades innan den nationella överenskommelsen kom till. Överenskommelsen innehåller principer som liknar den nationella överenskommelsen men innehåller däremot inga åtaganden. I anslutning till överenskommelsen har en handbok tagits fram där bland annat upphandling i förhållande till ideella organisationer ges uttryck för samt vilka åtgärder som kan främja de ideella aktörerna som utförare: *"Det som förenar de olika organisationerna över hela skalan är att de är idéburna och arbetar på en non-profitbas. Det innebär i sin tur en förväntan [...] att de ska bidra med ett mervärde även vid upphandling i konkurrens. Det motiverar särskilda hänsyn i upphandlingsunderlaget. [...] Om [organisationerna] ska ges chansen att lämna anbud behöver vi systematiskt gå igenom vad som underlättar för små och nya aktörer att delta [...]"*¹¹³

Urval av respondenter

Kommunala tjänstemän

Då det är i tillämpningen av LOU som möjligheten att underlätta för ideella aktörer finns har personer som dagligen arbetar med att omsätta regelverket i praktiken i respektive av de utvalda kommunerna intervjuats. Således kan strategierna för urval av respondenter i detta fall sammanfattas enligt följande:

- Kommunala tjänstemän som arbetar med upphandling och som har erfarenhet av att arbeta med sociala hänsyn
- Kommunala tjänstemän som känner till eller har erfarenhet av arbetet med den lokala överenskommelsen i respektive kommun

¹¹² <http://www.orebro.se/download/18.10a5ec012aea6a1364800094/Samverkan+mellan+civila+samh%C3%A4llet+och+%C3%96rebro+kommun+-+broschyr.pdf>, s. 8 (2012-12-10)

¹¹³ <http://overenskommelsen.se/wp/wp-content/uploads/2011/05/Handbok-f%C3%B6r-social-ekonomi-Botkyrka.pdf> s. 24ff (2012-12-10)

Ideella organisationer

För att kunna få en bättre uppfattning av LOU som ett politiskt styrmedel har intervjuer även genomförts med ideella organisationer i respektive av de utvalda kommunerna som har varit med och undertecknat en lokal överenskommelse. De strategier som har använts för att identifiera och välja ut intervjupersoner kan sammanfattas enligt följande:¹¹⁴

- Organisationer som har undertecknat en lokal överenskommelse i respektive kommun
- Organisationer som är verksamma inom det ”sociala området”¹¹⁵
- Organisationer som ger uttryck för en vilja att vara utförare eller är utförare

De ideella organisationer som har valts ut är verksamma lokalt inom respektive kommun. Organisationerna skiljer sig åt vad gäller erfarenhet av att vara utförare av offentliga tjänster och de skiljer sig även åt vad gäller vilken typ av verksamhet samt huruvida de bedriver olika typer av verksamheter. De är dock samtliga verksamma inom det sociala området där flera av organisationerna bedriver verksamhet med målet om att skapa mening och delaktighet för personer som på olika sätt och av olika anledningar står utanför samhället och arbetsmarknaden.

Avgränsningar

Urvalet av kommuner har skett utifrån att det i en lokal överenskommelse ges uttryck för en politisk vilja att underlätta för ideella aktörer som utförare. Viss hänsyn har, med grund i tidigare forskning, tagits till kommunstorlek och geografisk spridning. Vid urvalet har dock inte hänsyn tagits till politisk sammansättning, vilket är en faktor som skulle kunna påverka förhållningssättet till ideella aktörer. Med grund i tidigare forskning om civilsamhället har dock just denna faktor framhållits som inte spela någon större roll.¹¹⁶ Tjänstemän och ideella organisationer verksamma i en kommun där en lokal överenskommelse *inte* har tecknats har inte inkluderats i denna studie.

3.3 Empiriinsamling – intervju som metod

Som metod för datainsamling har semistrukturerade djupintervjuer använts vilka har spelats in och transkriberats. Totalt har elva intervjuer genomförts med både ideella organisationer och kommunala tjänstemän i respektive av de tre valda kommunerna. Intervjuernas längd har varierat mellan fyrtio-nittio minuter. Semistrukturerade intervjuer kan sägas vara en blandform mellan

¹¹⁴ Totalt har ett 60-tal personer inom de olika organisationerna, kommunala som ideella, kontaktas för att finna relevanta intervjupersoner.

¹¹⁵ Jmfr statens utgiftsområden, Prop. 2012/13:1.

¹¹⁶ Johansson, S. (2005a). op. cit. s. 96

ostrukturerade och strukturerade intervjuer då metoden innehåller inslag av båda.¹¹⁷ Frågor har ställts utifrån samma teman men där respondentens utrymme för egna värderingar och uppfattningar har tagits i beaktande. Inte minst av detta skäl har metoden ansetts lämplig då den har möjliggjort för följdfrågor av intressanta aspekter som framkommit. Vidare har metoden ansetts vara lämplig då den inte minst möjliggjort och underlättat för tolkning av empirin, att kunna se mönster, d.v.s. faktorer som inte minst är av vikt för studiens analysdel. För att koppla metodvalet till valet av forskningsdesign som diskuterats tidigare kan dessa sägas stämma bra överens då metodens karaktär medför en struktur som underlättar möjligheten till vad som skulle kunna benämnas som att se mönster även *inom* det empiriska materialet, och inte enbart *mellan* empiri och teori.¹¹⁸ Metoden och designen utgör därför tillsammans bra verktyg för att studiens syfte ska kunna uppfyllas.

Vad gäller metoden har det efterföljande momentet, d.v.s. transkriberingen av det inspelade intervjumötet, varit av stor vikt. Dels har det gett möjligheter till att gå tillbaka till materialet, dels har det möjliggjort återgivning av citat i en så exakt mening som möjligt, vilket till exempel minnesanteckningar inte ger samma möjlighet till. De följdfrågor som metoden möjliggjort har utgjorts av en blandning av olika typer av frågor, men där respondenten har kunnat utveckla olika resonemang. Detta har i sin tur underlättat tolkning och vad som har varit av vikt för föreliggande studie, att just kunna se mönster i det empiriska materialet liksom likheter och skillnader mellan såväl respondenternas utsagor som mellan de olika ”praktiska” fallen. Vad gäller intervjuguiden har frågorna strukturerats och formulerats utifrån förhållandevis lösa teman. Då intervjuer har genomförts med både representanter från ideella organisationer liksom kommunala tjänstemän har två intervjuguider utformats, dock utifrån samma teman där frågorna i så stor utsträckning liknar varandra.¹¹⁹ Flexibilitet i förhållande till dessa teman har dock varit ett nyckelord, både i den aktuella intervjusituationen men också i den fortsatta empiriinsamlingen.

3.4 Etiska överväganden

Det finns ett antal forskningsetiska överväganden som bör tas i beaktande, inte minst då intervju som metod används och som innebär att enskilda personers utsagor utgör underlag för forskning. Ett av dessa överväganden berör informationskravet som innebär att forskaren ska informera berörda av syftet med forskningen.¹²⁰ I samband med mail- och telefonkontakt har samtliga

¹¹⁷ May, T. (2001). op. cit. s. 123f

¹¹⁸ En av fördelarna med en flerfallsstudie är som nämnts bland annat att forskaren känner en ökad säkerhet och ett större stöd för teoretisering liksom slutsatsdragningar i och med att flera fall studeras.

¹¹⁹ För intervjuguider, se bilaga 1 och 2

¹²⁰ Teorell, J. & Svensson, T. (2007). *Att fråga och svara. Samhällsvetenskaplig metod.* s. 21

respondenter upplysts om uppsatsens syfte, deras roll i densamma och grunder för urval. Ett annat övervägande som bör göras vid forskning gäller anonymisering, vilket är svårt att utlova då det ofta finns avslöjande information berörande vem respondenten är. Av detta skäl har ingen av respondenterna utlovats anonymitet. Ingen av respondenterna har heller krävt att få vara anonyma. Valet har ändå gjorts att inte lyfta fram just vilken respondent som säger vad i analysen då en specifik respondents utsaga inte är vad som bör vara i fokus; snarare är det den specifika kommunen som i sådana fall bör lyftas fram. Respondenterna har därför kodats i form av ”tjänsteman nr x” respektive ”ideell aktör nr x” men där en förteckning över samtliga respondenter återfinns i bilaga tre.¹²¹

3.5 Analysstrategi och generaliserbarhet

Vad gäller tillvägagångssätt för analys av det empiriska materialet talar Widerberg (2002) om empiri- respektive teorinära analys, även om det ska sägas att en studie oftast innehåller inslag av båda, med varierande betoning på endera av dem. Vid en empirinära analys kan forskaren sägas söka regelbundenheter, mönster liksom avvikelser i empirin,¹²² medan vid en teorinära analys finns teoretiska ansatser initialt i analysen. Denna studie kan sägas innehålla både och. Empirin, bestående av både de ideella organisationernas respektive de kommunala tjänstemännens utsagor, kan betraktas som utgörandes en spegel i förhållande till varandra, vilket i sammanhanget möjliggör analysen, d.v.s. möjligheten att se mönster i empirin. Analysen har som nämnts tagit utgångspunkt i ett brett teoretiskt perspektiv vilket enligt Widerberg är att betrakta som en teorinära analys. Lundquists kriterier eller egenskaper rör sig dock på en hög abstraktionsnivå och därför har kriterierna konkretiserats med hjälp av tidigare forskning och de antaganden som uppsatsen baseras på. Vad gäller huruvida aktören ”förstår” har utgångspunkt tagits i vad som tidigare redovisats i LOU-avsnittet, där kunskap och förståelse preciserats som ”form och innehåll”, där utformningen på upphandlingarna samt krav och kriterier i form av sociala hänsyn och sociala krav åsyftas. Utifrån tidigare forskning om civilsamhället har Erik Blennberger (1993) betonat att vid studier som innefattar relationen mellan ideella organisationer och det offentliga bör hänsyn tas till hur de olika parterna ser på varandra samt vilken kunskap parterna har om varandra. ”Förstå” innefattar därför även kunskap om överenskommelsen; den nuvarande nationella och lokala politik som förs gentemot ideella organisationer, men också uppfattningar om ideella organisationer som utförare samt ideella organisationernas uppfattningar om den lokala politiken och förvaltningen. Vad gäller ”kunna” kan detta utifrån Lundquist preciseras som huruvida strukturer upplevs som möjliggörande eller begränsande av aktören. Detta har också

¹²¹ De nummer som används följer således inte på något sätt en kronologisk ordning.

¹²² Widerberg, K. (2002). *Kvalitativ forskning i praktiken*

preciserats utifrån tidigare implementeringsforskning där resurser kan spela in som möjliggörande eller begränsande faktorer. Slutligen har den strukturella viljan i detta fall preciserats utifrån de lokala överenskommelserna, där uppsatsen som nämnts bygger på ett antagande om att de lokala överenskommelserna ger uttryck för en politisk; här en strukturell, vilja att främja ideella aktörer som utförare. Hur respondenterna, såväl ideella organisationer som kommunala aktörer, uppfattar och förhåller sig till denna strukturella vilja i den lokala kontexten är alltså på vilket sätt som förstå, kunna och vilja har preciserats i detta fall. Genom dessa preciseringar av aktör-strukturperspektivet får analysen karaktären av en empirinära analys.

Det går inte, som möjligen anats, att dra en skarp skiljelinje mellan var och när i analysen den får karaktären av en empiri- respektive teorinära analys. Snarare ska analysen förstås utifrån att ett abstrakt teoretiskt perspektiv har konkretiserats och operationaliserats inför analysen av det empiriska materialet med stöd i tidigare forskning och antaganden. För att återkoppla till förhållandet mellan teori och empiri kan den initiala strategin sägas handla om att inom det empiriska materialet se mönster inom befintliga data. Kopplingen mellan i detta fall empiri och analys kan därför i detta steg betraktas som litet. Här har dock aktör-struktur-perspektivet utgjort ett brett teoretiskt raster utifrån vilket mening har skapats av data för att kunna förstå förutsättningarna för LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer. Studien syftar också som tidigare framgått till att söka ytterligare förklaringar till hur vi kan förstå LOU som ett politiskt styrmedel i nämnda syfte. Här har mönster som utkristalliserats i det empiriska materialet sökts förstå teoretiskt genom att de empiriska förklaringarna har abstraherats till en teoretiska perspektiv och begrepp för att på så erhålla en teoretisk förståelse för de empiriska iakttagelserna. Det ska slutligen nämnas att det har funnits svårigheter med att separera de tre egenskaperna ”kan”, ”vill” och ”förstå” då de inte sällan går in i varandra. Det finns dock en medvetenhet kring detta och det har inte varit ett problem vad gäller den sammantagna analysen, d.v.s. att sammantaget förstå huruvida Lundquists kriterier uppfylls eller inte i detta fall. Svårigheterna har just gällt att kunna renodla egenskaperna och separera dem från varandra.

Generaliserbarhet

Vad gäller generaliserbarhet brukar inte sällan fallstudier, vilket också i viss mån har berörts tidigare i metodkapitlet, kritiseras för svårigheter med att generalisera studiens resultat. Flyvbjerg har bemött denna kritik och menar att möjligheterna att generalisera bl.a. är beroende av fallet i fråga liksom hur fallet har valts ut.¹²³ Därtill menar Flyvbjerg att de eventuella begränsningar som eventuellt existerar vad gäller att formellt kunna generalisera den kunskap en studie genererar inte

¹²³ Flyvbjerg, B. (2003). op. cit. s. 189

innebär att kunskapen inte är en viktig del, d.v.s. ett bidrag, i kunskapsackumuleringen på ett visst område.¹²⁴ Relaterat till detta diskuterar Robert Yin analytisk eller teoretisk generalisering som kan sägas innebära att en studies resultat relateras till teoretiska begrepp, teorier och tidigare teoretiska verk snarare än andra empiriska fall.¹²⁵ Det finns inneboende i denna uppsats syfte att bidra med en teoretisk förståelse för empiriska iakttagelser. Dock finns det begränsningar vad gäller i hur stor utsträckning analytisk generalisering kan göras. Studiens resultat bör därför ses som bidragande till kunskap om ett outforskat område som kan bli föremål för fortsatt forskning att vidareutveckla.¹²⁶

4. RESULTAT & ANALYS

I detta kapitel analyseras studiens resultat initialt utifrån den analysram som presenterades i kapitel två. Föreliggande kapitel kommer att följa studiens frågeställningar, där den första delen av kapitlet besvarar den empiriska forskningsfrågan liksom uppfyller den del av studiens syfte som också är av mer empirisk karaktär. Resterande delen av kapitlet ägnas åt att besvara och uppfylla de forskningsfrågor och det syfte som är av mer teoretisk karaktär.

4.1 Tillämpning av LOU som ett politiskt styrmedel

Vad gäller huruvida LOU har tillämpats av kommunala tjänstemän som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer är svaret på denna empiriska fråga både ja och nej. Endast en av de tre kommunerna, Örebro kommun, har i sin upphandling aktivt sökt underlätta för ideella aktörer som utförare genom att använda sig av sociala kriterier, dock endast i två fall varav ett fall gällde det sociala området. Vid det tillfället ville kommunen upphandla härbärgesverksamhet som tidigare skötts av en ideell aktör. Verksamheten hade alltså inte tidigare konkurrensumsatts men kommunen ansåg det vara nödvändigt för att följa regelverket. Vid upphandlingen skulle den potentiella utföraren beskriva vad för samverkan utföraren hade med föreningslivet liksom om det fanns en plan för en sådan samverkan. Detta var i syfte att möjliggöra ett utökat kontaktnät för de individer som bodde på härbärgen. Det skulle även finnas en plan för kvinnors utsatthet i missbruk samt en plan för utbildning och källsortering avseende miljö. Vid upphandlingen av härbärgen fick kommunen dock inte in några anbud alls, inte heller från den tidigare utföraren av verksamheten. Därför tillfrågades även två andra ideella aktörer men som inte heller de var

¹²⁴ Flyvbjerg, B. (2003). op. cit. s. 189

¹²⁵ Yin, R.K. (2007). *Fallstudier: design och genomförande*, s. 28

¹²⁶ Esaiasson et al (2007). op. cit. s. 189f. Argumentet kan jämföras med den i avsnittet förda diskussionen av Flyvbjerg vad gäller just kunskapsackumulering, Flyvbjerg, B. (2003). op. cit. s. 191

intresserade av att lämna anbud, varpå förhandlat förfarande utan föregående annonsering tillämpades med den tidigare utföraren som kunde behålla verksamheten och därmed uppdraget. Det framgår också att Örebro kommun har arbetat fram en ny upphandlingspolicy där sociala hänsyn omnämns liksom att underlätta för ”den sociala ekonomin” vid upphandling.¹²⁷ LOU har tillämpats som ett politiskt styrmedel i samtliga kommuner, dock inte för att underlätta för just ideella aktörer, vilket endast har skett i en av de studerade kommunerna. I Botkyrka kommun har sociala kriterier främst använts vid upphandlingar för att skapa traineeplatser för ungdomar mellan 18-25 år. Detta har tillämpats i sex upphandlingar där avtal tecknats med mindre företag och i något fall ett större företag, dock inga ideella aktörer. I Göteborgs stad arbetar kommunen i sin helhet för att söka uppnå budgetmålet om att femtio procent av alla tjänsteupphandlingar år 2014 ska ske med social hänsyn.¹²⁸ Upphandlingsbolaget i Göteborgs stad arbetar sedan cirka ett års tid tillbaka med sociala hänsyn, och är tillsammans med andra förvaltningar och aktörer som exempelvis försäkringskassan med i EU-projektet ”The Bridge”, som är en del av en större storstadssatsning i Göteborgs stad. ”The Bridge” består av tre delar där en av dessa utgörs av upphandling med sociala hänsyn. Upphandlingsbolaget har hunnit tillämpa sociala hänsyn i ett par upphandlingar, där leverantören bl.a. fått beskriva hur de arbetar med att ta sociala hänsyn och att, om de inte redan gör det, ska beskriva hur de vid tecknandet av avtal med staden ska bidra till att stadens mål gällande sociala hänsyn uppfylls.

Sammanfattningsvis kan det i samtliga kommuner sägas finnas ett politiskt intresse att använda LOU som ett styrmedel för att nå sociala mål. Främst tar detta sig uttryck i form av att samtliga kommuner i någon mån påbörjat ett arbete med att tillämpa sociala hänsyn och det finns en medvetenhet kring dels sociala hänsyn, dels sociala hänsyn i förhållande till ideella aktörer men också mindre aktörer i stort, även om denna varierar. Det finns också en medvetenhet om hur den upphandlande enheten, genom en annan form på upphandlingen, kan underlätta för ideella aktörer att delta i upphandlingsförfarandet. Däremot är det som nämnts endast i en kommun där LOU i praktiken tillämpats som ett politiskt styrmedel för att underlätta för just ideella aktörer. För att vi ska kunna förstå vad detta beror på, d.v.s. *varför* en kommun har tillämpat LOU i detta syfte medan de två andra studerade kommunerna inte har det, krävs som tidigare nämnts ett brett teoretiskt raster utifrån vilket data kan tolkas. I det följande söks därför svar på uppsatsens

¹²⁷ Upphandlingspolicy Örebro kommun, <http://www.orebro.se/download/18.cfa50eb1387e85ecce80001128/Upphandlingspolicy.pdf> (2012-12-31); Riktlinjer upphandlingspolicy Örebro kommun: <http://www.orebro.se/download/18.cfa50eb1387e85ecce80001131/H%C3%A5llbar+upphandling+-+riktlinjer+.pdf> (2012-12-31)

¹²⁸ Förslag till budget 2012 och flerårsplaner, Göteborgs stad: http://goteborg.se/wps/wcm/connect/9601d320-58fd-458e-b629-50e5ebdb204a/Budget2012_S_MP_V.pdf?MOD=AJPERES (2012-12-31)

teoretiska frågeställningar för att förstå vad som kan benämnas som *förutsättningar* för tillämpningen av LOU som ett politiskt styrmedel. Detta sker dels genom att data tolkas utifrån ett aktör-strukturperspektiv, dels genom att förklaringar som utmynnar ut det empiriska materialet abstraheras till en teoretisk nivå.

4.2 Förståelse för LOU som ett politiskt styrmedel utifrån ett aktör-strukturperspektiv

Uppsatsens andra övergripande frågeställning söker svar på vilka teoretiska förklaringar det finns till varför respektive varför inte LOU tillämpas som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer, där det empiriska materialet tolkas, förstås och organiseras utifrån Lundquists aktör-strukturperspektiv. Vidare innefattar analysen av det empiriska materialet att även söka efter andra möjliga förklaringar till hur vi bättre kan förstå tillämpningen av LOU som ett styrmedel för att främja ideella aktörer. Ett av Lundquists kriterium för att en aktör ska kunna genomföra ett beslut är som nämnts att aktören förstår åtgärden. Detta har i föreliggande fall preciserats som att aktören bl.a. har kunskap om vad sociala hänsyn och krav är, hur dessa kan användas (innehåll) liksom hur upphandlingen kan utformas (form). Det innefattar även aktörens kunskaper och uppfattningar om ideella organisationer liksom den lokala överenskommelsen.

4.2.1 Att aktören förstår hur LOU kan tillämpas som ett politiskt styrmedel

Kunskap om hur och när LOU kan användas som ett styrmedel (form och innehåll)

De flesta av tjänstemännen har varit verksamma större delen av sitt yrkesverksamma liv i den befintliga kommunen och har någon form av högre utbildning, dock inom olika ämnesfält. Respondenterna beskriver upphandlingsprocessen i liknande termer och har liknande uppfattningar om hur och när LOU kan användas som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer. Även om det varierar huruvida respondenten lyfter fram flera aspekter eller enbart en så framhålls kravställandet, vilket görs i förfrågningsunderlaget, som det steg i processen som är viktigast:

”Det är ju där vi lägger grunden för vilka som sedan ska kunna vara med och lämna anbud. Egentligen oaktat om det är en ideell organisation eller en föreningsdriven verksamhet eller om det är ett företag. Och vilken typ av företag [...] så är det i kravställandet som du lägger grunden för det.”
(Tjänsteman nr 3)

Det är således i förfrågningsunderlaget som särskilda kontraktsvillkor med fokus på kvalitet liksom krav på sociala hänsyn kan ställas. Respondenternas svar på vilken del av upphandlingsprocessen som utgör viktigast kan därmed sägas stämma överens med vad som nämndes i avsnitt 1.6, nämligen att förfrågningsunderlaget utgör det viktigaste dokumentet i upphandlingsprocessen. Andra delar av upphandlingsprocessen som genom en annan tillämpning

kan främja ideella aktörer som lyfts fram av respondenterna är förlängd anbudstid, att utvärderingskriterier utformas på ett annat sätt samt andra betalningsvillkor, exempelvis i form av att möjliggöra för ideella organisationer att erhålla betalning något tidigare. Detta är aspekter som såväl ideella som kommunala aktörer lyfter fram, men där även formen på upphandlingen nämns av i stort sett samtliga respondenter, där en av tjänstemännen resonerar kring både formens och innehållets betydelse:

”[...] Man måste tänka jättemycket på hur man lägger upp strukturen på... hur stora uppdragen blir, alltså det är oftast det som är problemet om man tänker små aktörer generellt sett [...]. Om vi säger att en leverantör ska lämna svar på hela [kommunen] så är det oftast alldeles för stort för en ideell aktör. Och då behöver man ha delat upp den, kanske per stadsdel, att man kan lämna på bara en stadsdel eller [...] på en viss tjänst då, att man inte delar upp den geografiskt utan i tjänstekategorier.[...][...] alltså man kan säga att det är kravställandet och strukturen i kombination, just det där hur stora delar man gör det möjligt att lämna på, och det tror jag alla här håller med om att det är där problemet ligger eller vad man ska säga.” (Tjänsteman nr 1)

Kunskap om sociala krav & hänsyn

De kommunala tjänstemännens uppfattningar om vad sociala hänsyn är bekräftar att begreppet har en bred innebörd. En av respondenterna diskuterar definitionen av begreppet:

”Det finns väl inte någon sådan där jättesolklar uppfattning om exakt vad det är för någonting. Man försöker väl hitta de konkreta exemplen man har. [...] [M]en det skulle kunna vara tydligare, det tycker jag. Det man tar till det är väl det här att man ska ställa krav på att anställa personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Det är ju en syn och liknande.” (Tjänsteman nr 5)

Citatet ger uttryck för den arbetsmarknadspolitiska prägel begreppet sociala hänsyn tycks ha fått, vilket också gör sig gällande bland flera av respondenterna, såväl ideella aktörer som tjänstemän, oavsett kommun. Det är främst inom detta område som just sociala hänsyn främst har kommit att användas, genom att till exempel krav ställs på en leverantör om att anställa arbetslösa:

”Andra krav man kan ställa det är ju inte [...] specifikt riktade mot sociala sektorn, men man kan ju ställa kompletterande krav att en viss andel av de som arbetar i verksamheten ska vara långt ifrån arbetsmarknaden. Alltså sådana grejer har man ju börjat ställa krav på och det har man ju fått stöd i praxis för att det är rimligt.” (Tjänsteman nr 4)

Då respondenterna ger uttryck för i stort sett liknande uppfattningar och tolkningar av begreppet kan detta tolkas som att strukturen har betydelse för hur aktörerna uppfattar och skapar mening av begreppet. Då Lundquist menar att aktörens ”förstå” påverkar aktörens handlingsförmåga skulle den arbetsmarknadspolitiska prägel som begreppet tycks ha kommit att få i stor utsträckning, också kunna tänkas påverka när aktören uppfattar att LOU kan tillämpas som ett styrmedel genom att ta sociala hänsyn. Samtidigt visar empirin på att det finns utrymme för andra tolkningar vid sidan av denna arbetsmarknadspolitiska prägel.

Bland annat tolkar en tjänsteman begreppet som innebärandes en möjlighet att underlätta för den sociala ekonomin att delta i upphandlingar, vilket också är en tolkning som flertalet av de ideella aktörerna också gör. Detta stämmer överens med vad som diskuterades inledningsvis i form av begreppets olika innebörder, där sociala hänsyn även kan innefatta att underlätta för den sociala ekonomin. En annan respondent definierar begreppet som innefattandes mjuka värden som är svåra att mäta men som kan innebära ett mervärde; ett större hänsynstagande till de personer som tar del av verksamheten; kunder eller brukare. En intressant iakttagelse är att dessa två senare definitioner kommer av de tjänstemän som är verksamma i den kommun där LOU har tillämpats som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer. Det kan därför inte uteslutas att aktörer verksamma inom olika kommunala kontexter tolkar begreppet olika. Vad gäller hur sociala hänsyn och sociala krav kan användas ger respondenterna även exempel på detta, här av en tjänsteman:

"Jag kan ta ett exempel som är jättetydligt så att man bara häpnar. I London har man också 'Styr och ställ' där det såklart heter något helt annat. När den aktören skulle etablera sig [...] så sa man att 'för att ni ska kunna få det här avtalet, så vill vi, i er serviceorganisation, där cyklarna servas, att ni anställer ungdomar.' Inga problem, det gjorde dem. När vi etablerade "Styr och ställ" här så ställde vi inga krav, men vi hade ju en jättestor möjlighet att göra det men vi tänkte inte på det. Det är det som måste bli annorlunda, och även där kunna räkna in organisationer inom den sociala ekonomin."

(Tjänsteman nr 2)

Citatet visar på en förståelse för hur sociala hänsyn och sociala krav kan tillämpas i praktiken, vilket flera av både de kommunala aktörerna och de ideella aktörerna ger exempel på, även om det ofta är just arbetsmarknadsrelaterade exempel som återges. Just exemplet ovan kommer från aktörens deltagande i det arbete kommunen bedriver inom ramen för ett EU-finansierat projekt om just kompetensökning inom upphandlingar. Det är svårt att identifiera hur olika strukturer inverkar på aktören i detta fall, vilket som nämnts inte ligger inom ramen för denna uppsats att kunna urskilja. I detta fall är dock inte kunskap om hur strukturerna påverkar aktörerna av stor betydelse för att vi ska kunna förstå om aktören uppfyller kriteriet "förstå" i detta fall, utan citatet bör främst tolkas som att det finns en förståelse för hur sociala krav kan tillämpas.

Kunskap om överenskommelsen

Vad gäller förståelsen för och kunskapen om den lokala liksom andra överenskommelser tycks denna vara begränsad bland de kommunala aktörerna. I stort sett samtliga intervjuade aktörer, såväl ideella som kommunala, känner till den lokala överenskommelsen i respektive kommun, men där stannar ofta kunskapen, vilket gäller oavsett när överenskommelsen i respektive kommun undertecknades:

”Jag vet att den är undertecknad och är ett samarbete mellan kommunen och alla föreningar som finns, eller alla ideella föreningar som finns inom olika verksamheter, och de är väldigt breda, och jag vet att samarbetsavtalet finns men jag vet de facto inte vad det går ut på. [...] [J]ag kan inte påstå att den är speciellt välkänd hos oss [...] [och] jag tror att jag är en av få här som vet att den faktiskt är undertecknad.”
(Tjänsteman nr 1)

En annan tjänsteman delger sin uppfattning om den lokala överenskommelsen idag och diskuterar den i förhållande till synen på överenskommelsen när den först började diskuteras såväl nationellt som lokalt i den kommun som tjänstemannen är verksam inom:

[D]en är ju bra som en viljetryckning så att säga men... de här frågorna som vi brottas med alltså... förhållandet mellan bidrag och upphandling - de har man ju inte löst [...]. [J]ag var uppe på SKL när man skulle presentera den här överenskommelsen och [man] hade väl rätt stora förhoppningar, man tänkte att man skulle få till det här på något sätt [...] jag trodde väl att det här skulle kunna leda någon vart, att man skulle kunna lösa de här frågorna, men... jag vet att jag ringde till en av de här utredarna [...] just de här frågorna med upphandling och sådana där saker, men det hade man ju liksom inte fördjupat sig i.”
(Tjänsteman nr 5)

Citatet ger uttryck för att det funnits förhoppningar och förväntningar på överenskommelsen vad gäller dess betydelse för arbetet med just upphandlingar i förhållande till ideella aktörer, men att upplevelsen av överenskommelsens faktiska betydelse inte kommit att motsvara dessa initiala förhoppningar som tjänstemannen ger uttryck för. Mot bakgrund av att de flesta respondenter inte känner till varken den lokala eller den nationella överenskommelsen kan det tolkas som att överenskommelsen inte har haft någon större betydelse för arbetet med LOU som ett politiskt styrmedel för att främja just ideella aktörer eller sociala hänsyn. Citatet belyser även en problematik; en balansgång, gällande förhållandet bidrag och upphandling. Vad som åsyftas, och som kan sägas ha betydelse för att förstå ideella organisationers förutsättningar i stort, är att kommuner i sin bidragsgivning till ideella organisationer ställer krav på organisationerna och deras verksamhet. Dessa krav på verksamheten medför att situationen allt mer liknar ett tjänsteköp vilket gör att ideella aktörers verksamhet kommer i fråga för upphandling. Denna problematik har även tidigare framgått av besvarandet av den empiriska forskningsfrågan. Detta är dock något som en av de intervjuade ideella aktörerna, verksam i en annan kommun, har erfarit där verksamhet som den ideella organisationen bedrivit sedan trettio år skulle upphandlas istället. Det finns alltså en problematik mellan bidrag och upphandling som är viktig för vår förståelse för ideella organisationers roll och förutsättningar. För att återgå till citatet tycks det alltså finnas en medvetenhet kring denna problematik också bland tjänstemän, även om det endast är en tjänsteman i det empiriska materialet som lika tydligt som ovan lyft fram denna problematik.

Kunskap om ideella organisationer

Vad gäller kunskapen och uppfattningen om ideella organisationer har samtliga av de kommunala tjänstemännen någon form av erfarenhet av att engagera sig i en ideell organisation. En av de kommunala tjänstemännen har erfarenhet av att arbeta både professionellt och volontärt i en hjälporganisation, medan ytterligare en tjänsteman har lång erfarenhet av både professionellt och volontärt arbete. De flesta tjänstemän har dock främst erfarenhet från föreningslivet i form av engagemang i olika typer av idrotts- och ungdomsföreningar. Flertalet av respondenterna uppfattar ett mervärde hos den ideella sektorn, som också diskuterats inledningsvis. Samtidigt uppfattas det finnas vad som kan betraktas som en risk med verksamhet som bedrivs utifrån ett ideellt engagemang:

[D]är finns en kraft, ett engagemang som skulle kunna vara till glädje för verksamheten, sedan att den till sin natur inte är vinstdrivande [...]och man har en värdegrund som är tilltalande [...]. Sedan kan det ju vara så kanske att den ideella sektorn kanske kan vara lite för beroende på några enstaka eldsjälar [...] den kommunala verksamheten måste ju fungera ändå om du lägger ut det [...] så kan det ju bli en större risk om man bygger det på idealiteten för den kan ju ta slut, det är ju så. [D]et är ju lite mer sårbart, och ibland kan det finnas ett särintresse som man måste vara lite försiktig med, det tror jag. Sedan om man [...] lägger över [...] olika välfärdsinstitutioner [...] kräver en viss tillsyn [...] och kommunen måste ju ändå vara garanten för att det här funkar på ett anständigt sätt [...]att det här [...] håller någorlunda god kvalitet.”
(Tjänsteman nr 5)

Då överenskommelsen inte kan sägas ha haft någon större betydelse för tjänstemännens uppfattning om ideella organisationer, då kunskapen om överenskommelsen främst stannar vid att de känner till att en överenskommelse har tecknats mellan respektive kommun och ideell sektor, kan detta sammantaget tolkas som att strukturen haft mindre påverkan på tjänstemännen vad gäller just hur de uppfattar ideella organisationer. Istället tycks aktörens kunskap och förståelse om ideella organisationer vara förhållandevis autonom i förhållande till strukturen som i det här fallet utgörs av den kommunala organisationen i vilken överenskommelsen har tecknats. Det går därför inte att utesluta att aktörernas tidigare erfarenhet av förenings- eller ideella organisationer påverkar hur aktörerna betraktar ideella organisationer som utförare i förhållande till offentliga upphandlingar.

Sammanfattning

Tjänstemännen visar på en förståelse för och kunskap om när och hur LOU kan tillämpas som ett politiskt styrmedel för att underlätta för ideella aktörer, även om detta endast tagit sig faktiska uttryck i en av de studerade kommunerna. I stort sett samtliga respondenter ger exempel på dels hur formen och innehållet kan anpassas på upphandlingen, dels på hur det kan tillämpas. Samtliga respondenter har en uppfattning om vad sociala hänsyn är; att det är ett brett och otydligt

begrepp som skulle kunna få en tydligare precisering. Vidare har begreppet, oberoende av kommun och aktör, främst kommit att få en arbetsmarknadspolitisk innebörd och har främst använts som ett medel för att nå olika arbetsmarknadspolitiska målsättningar på lokal nivå. Hos vissa respondenters utsagor sammanfaller också denna arbetsmarknadspolitiska prägel med ideella organisationer. Att begreppet har just denna arbetsmarknadspolitiska prägel, oavsett kommun men som också de ideella organisationernas utsagor styrker, kan tolkas som att strukturer har en inverkan på aktörerna i deras tolkning av begreppet. Att begreppet har fått denna prägel kan vidare tänkas påverka *när* aktören uppfattar att LOU kan tillämpas som ett politiskt styrmedel genom att ta sociala hänsyn. Dock tyder det exempel där LOU i praktiken tillämpats för att främja ideella aktörer att det finns utrymme för andra tolkningar av begreppet, då tillämpningen i det fallet gällde härbärgesverksamhet och inte verksamhet med arbetsmarknadspolitisk anknytning.

Vidare visar respondenterna på kunskap om och förståelse för hur sociala krav och villkor kan tillämpas, även om denna kunskap och förståelse främst rör sig på en teoretisk nivå i förhållande till att främja ideella aktörer. Vad gäller kunskap om överenskommelsen är denna att betrakta som begränsad hos de kommunala respondenterna. Samtliga tjänstemän har hört talas om framför allt den överenskommelse som tecknats lokalt i kommunen, men där stannar ofta kunskapen om överenskommelsen bland merparten av de intervjuade tjänstemännen. Överenskommelsen kan därför inte tillskrivas någon större betydelse för tillämpningen av LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer. I den kommun som tillämpat LOU i detta syfte fanns dock en förhoppning om att överenskommelsen skulle kunna innebära en lösning på den problematik mellan bidragsgivning och upphandling som nämnts existerar vad gäller ideella aktörer, men att överenskommelsen inte uppfattas ha fått denna betydelse i realiteten.

Vad gäller kunskap om ideella organisationer och förståelse för deras verksamhet och förutsättningar ser majoriteten av respondenterna, såväl ideella som kommunala, ideella organisationer som en viktig del av samhället. Samtliga tjänstemän har någon form av erfarenhet av ideella organisationers verksamhet, dock från främst idrottsorganisationer. Samtidigt ger flera av de kommunala respondenterna uttryck för den risk som de upplever kan finnas med ideella aktörer som utförare då verksamheten inte sällan bygger på ”eldsjälar” eller ett engagemang som kan ta slut. Det går därför inte att utesluta att tjänstemännens erfarenhet av ideella organisationer i viss utsträckning påverkar deras uppfattning om ideella organisationer som utförare av offentliga tjänster. Utifrån ett aktör-strukturperspektiv kan därför aktörernas syn på ideella organisationer främst tänkas komma av deras tidigare förförståelse och kunskap om dessa

organisationer. Synen på ideella aktörer som just utförare och därför också ett arbete med att tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel i förhållande till ideella aktörer kan därför tänkas präglas av deras tidigare erfarenheter av ideella organisationers verksamhet. Det empiriska materialet som här tolkats utifrån ”förstå” kan därför sammanfattas som att aktörerna har en kunskap om och förståelse för hur och när LOU kan tillämpas, vad sociala hänsyn är och vilka krav som kan ställas i enlighet med detta. Däremot förefaller kunskapen och förståelsen om såväl överenskommelsen liksom om ideella organisationer som utförare vara mer begränsad. Förutsättningarna för att aktören förstår, d.v.s. hur LOU som ett politiskt styrmedel kan tillämpas för att främja ideella aktörer, kan därför sägas till stor del vara uppfyllda.

4.2.2 Att aktören kan tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel

Utöver ”förstå” krävs att aktören *kan* tillämpa LOU för att främja ideella aktörer. Här vill jag återkoppla till diskussionen tidigare i uppsatsen kring sociala hänsyn. Där konstaterades att begreppets vida innebörd, i kombination med att regelverket inte ger några större indikationer på hur begreppet kan eller bör tolkas, implicerar ett handlingsutrymme hos aktören vad gäller tolkning och meningsskapande av begreppet. Mot bakgrund av detta handlar föreliggande delavsnitt i stor utsträckning om vilka strukturer som aktören upplever som begränsande respektive möjliggörande, vilka preciserades i teorikapitlet. Andra faktorer som kan tänkas påverka huruvida aktörerna upplever att de kan tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel kan vara resurser i form av exempelvis pengar, personal och tid. En uppfattning som tydligt framgår av empiriska materialet är hur den svenska lagstiftningen upplevs som begränsande i sammanhanget:

”Problemet är, alltså problembeskrivningen är ju att lagen inte medger egentligen att man tilldelar kontrakt utan... ja, man kan ju inte garantera uppdraget till den sociala ekonomin.”

(Tjänsteman nr 4)

I stort sett samtliga tjänstemän upplever det svenska regelverket som begränsande, och denna uppfattning råder alltså oavsett huruvida LOU har tillämpats som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer eller inte. Vad som av aktörerna lyfts fram som den främsta orsaken till varför det svenska regelverket upplevs som begränsande i detta avseende är det faktum att den svenska lagstiftningen inte innefattar en artikel i EU-fördraget som majoriteten av de andra medlemsländerna har antagit:

”[S]å som lagen ser ut i Sverige har vi inte möjlighet att ta speciell hänsyn till [ideella aktörer]. Det har man i resten av Europa, där man [har] [...] artikel 19, [...] [men] vi har inte ratificerat den. Hade vi haft den då hade det sett helt annorlunda ut, då hade vi kunnat säga ”i den här upphandlingen så får bara den här typen av ideella verksamheter svara”, och då hade inga andra

företag konkurrerat med dem om det, om man hade vikt marknaden för dem. Det kan vi inte göra idag [...] Det är bara vi och något land mer som inte har den.”

Samma tjänsteman fortsätter resonemanget:

D]et finns väl möjligheter att jobba med LOU, men vi kommer aldrig att kunna vända oss direkt till de företagen, och det kommer att krävas mer resurser där. Om det är så att vi ska jobba aktivt med det så kommer det krävas att vi blir betydligt fler.” [...] [O]m [vi] frekvent ska börja ställa krav på företag att arbeta med de som står långt ifrån arbetsmarknaden, och det kan man ju bland annat göra genom ideella föreningar för många inom social ekonomi har ju som mål att stärka deras medarbetare eller delägare eller hur man ser på dem för att komma vidare, [...] så krävs en kommunikation och den kan inte [vi] göra, det har vi inte kompetens för och framför allt inte tid att göra, vi har inga resurser till det.”
(Tjänsteman nr 1)

Aktören ser möjligheter att idag tillämpa LOU för att främja ideella aktörer men upplever resurser, framför allt i form av tid och personal, som i dagsläget begränsande faktorer för att kunna tillämpa LOU i nämnda syfte. Resurser kan här betraktas som ett strukturellt hinder som kommer av den kommunala organisationen, d.v.s. det krävs att organisationen inom vilken aktören är verksam inom anställer fler personal för att LOU ska kunna tillämpas som ett politiskt styrmedel i detta avseende. Resurser är dock en mindre vanligen förekommande faktor som respondenterna återger att de upplever som begränsande. Den struktur som aktörerna istället uppfattar som den främsta begränsande faktorn för att kunna tillämpa LOU i nämnda syfte, vilket också citatet ovan ger uttryck för, är just hur den befintliga formen på den svenska upphandlingslagstiftningen är utformad. Denna uppfattning gäller oavsett om aktören är verksam i en kommun där LOU i praktiken har tillämpats som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer eller inte. Det finns dock ytterligare utsagor från aktörerna som pekar på möjligheter inom ramen för lagstiftningen, trots dess befintliga utformning:

[M]an har inte velat göra fel, och då har man hållit sig väldigt fyrkantigt som upphandlare [...] till vad lagstiftningen säger och inte vågat tänja på gränserna, medan jag egentligen ser att det finns möjligheter, det handlar om frågan om att kunna göra riskbedömningar och [...] att våga tänja på gränserna och pröva, har man inte prövat då får man inte de här prejudikaten heller [...] Så jag tror att man inte alltid nyttjar möjligheten med regelverket [...].”
(Tjänsteman nr 3)

Det är svårt att utifrån empirin kunna klargöra huruvida en övervägande del av hindret med att tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer ligger i just regelverket eller tillämpningen av regelverket, vilket var en problematik som diskuterades inledningsvis i uppsatsen. Klart är dock att i stort sett samtliga aktörer, såväl ideella organisationer som kommunala tjänstemän, upplever regelverket som begränsande i sammanhanget. Samtidigt finns det tecken på en uppfattning om att det finns ett befintligt utrymme att tillämpa sociala hänsyn och att dela upp upphandlingen i mindre delar. Denna uppfattning stämmer också överens med

ett av de antaganden som uppsatsen baseras på. Det ska dock nämnas att de aktörer som här citerats uppfatta att ett sådant handlingsutrymme existerar är verksamma i kommuner där tillämpningen av LOU i nämnda syfte ännu befinner sig på vad som kan betraktas som en teoretisk nivå.

Sammanfattning

Aktörerna upplever till stor del LOU som begränsande, som ett hinder för att underlätta för just ideella aktörer. Begränsningen uppfattas främst ligga i lagstiftningens utformning, d.v.s. att Sverige inte har antagit den artikel i EU-fördraget som möjliggör för upphandlande myndigheter att rikta upphandlingar mot den ideella sektorn. Det finns dock de som upplever att det inom ramen för lagstiftningen idag går att tillämpa sociala hänsyn och dela upp upphandlingen i mindre delar men att främst personella resurser, vilket kan betraktas komma av den kommunala strukturen, upplevs som begränsande för att detta arbete ska ta sig praktiska uttryck. Om tidigare delavsnitt tas i beaktande kan därför aktörerna sägas förstå hur regelverket kan tillämpas i det syfte som är aktuellt i denna uppsats, men att de flesta aktörerna upplever regelverket som alltför begränsande för att det ska kunna prövas i praktiken. Detta förklarar dock inte varför en av kommunerna faktiskt har tillämpat LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer. Hur kommer detta sig? Vad kan förklara att en kommun i sammanhanget har gått från att endast ”förstå” till att också ”kunna” tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel medan de andra två andra kommunerna har stannat på vad som kan benämnas ett teoretiskt plan? Vad som är intressant i sammanhanget är att aktörer verksamma även inom den kommun som har tillämpat LOU i nämnda syfte i praktiken också uppfattar det svenska regelverket som ett hinder. Innan vi söker svar på vad detta kan tänkas bero på ska först det sista kriteriet för att en åtgärd ska kunna genomföras, d.v.s. viljans betydelse, analyseras.

4.2.3 Att aktören vill tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel

För att en åtgärd ska kunna genomföras menar Lundquist att det krävs en vilja att genomföra densamma.¹²⁹ I det teoretiska kapitlet konstaterades att vilja, utifrån ett betraktande av tjänstemän som aktörer med ett handlingsutrymme, kan förstås i termer av huruvida aktören vill genomföra en viss åtgärd eller inte. Dock påverkas och formas aktörens vilja av strukturen. Vidare, då de aktörer som studeras i denna uppsats är verksamma inom en politiskt styrd organisation eller vars verksamhet är kopplad till densamma, har strukturell vilja preciserats som en kommunalpolitisk vilja. Här handlar det om huruvida aktörer *upplever* att det finns en politisk vilja liksom tydligheten i denna vilja.

¹²⁹ Lundquist, L. (1984). op. cit. s. 10ff

Den politiska (strukturella) viljan

Flertalet av aktörerna i det empiriska materialet lyfter fram den politiska viljan i kommunen som betydande för arbetet med LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer. I den kommun där LOU har tillämpats i detta syfte och där aktörerna kan sägas uppfylla kriterierna ”förstå” och ”kunna”, ger en tjänsteman uttryck för vad som kan betraktas som en strukturell vilja:

”Det finns ett väldigt starkt intresse från vårt kommunalråd här [...]och han har ju pratat om det här i flera år om att vi skulle underlätta för den sociala ekonomin. [...]” (Tjänsteman nr 5)

Nedanstående citat, från samma tjänsteman, belyser framför allt den kommunalpolitiska viljan som finns i att tillämpa LOU som ett styrmedel för att främja ideella aktörer:

”[...]M]an hade väl någon idé eller tro kanske från politiskt håll att man skulle kunna rikta upphandlingar mot den sociala ekonomin, alltså man införde utmaningsrätt på det sociala området just, och då skrev man att det skulle vara för den sociala ekonomin, men det kan vi ju inte göra. Upphandlingen är ju öppen för alla att lämna anbud, och det går ju inte att säga att det bara är ni som får lämna anbud.” (Tjänsteman nr 5)

Utöver den politiska viljan ger citatet också uttryck för hur tjänstemannen uppfattar regelverket som ett hinder och att i detta fall kunna tillmötesgå den politiska viljan i kommunen. De tjänstemän som intervjuats i denna kommun nämner den nya upphandlingspolicyn som tagits fram under 2012, i vilken framgår att det, när det är lämpligt, ska göras en särskild ansträngning för att underlätta för ideella aktörer att kunna delta i upphandlingsförfarandet. Tjänstemännen i denna kommun uppfattar policyn som en tydlig politisk vilja och ambition att underlätta för ideella aktörer, vilket i detta fall kan tolkas som kommunens vilja att tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer. Det är dock inte enbart tjänstemännen som uppfattar att den politiska viljan finns i den kommun som har tillämpat LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer, även ideella aktörer verksamma i kommunen uppfattar kommunens arbete som positivt:

”Denna kommun är väldigt positiv, att man ska underlätta för ideella aktörer. Här testas man och prövar.” (Ideell aktör nr 4)

Den politiska viljans betydelse, d.v.s. den strukturella vilja som kommer av den kommunala politiska organisationen, blir särskilt påtaglig när respondenternas utsagor i den kommun som tillämpat LOU i aktuellt syfte i praktiken jämförs med de kommuner där LOU på detta sätt inte tillämpats i praktiken:

”Jag vet att det finns en vilja och jag skulle vilja veta om den är tydlig, och det tror jag att alla tjänstemän som är inblandade i frågan vill veta. Finns det ett tydligt ledarskap i den här frågan, för om det finns det, då skulle vi alla känna oss trygga nog att börja agera i frågan. Men det räcker inte riktigt att det står i budgeten.”
(Tjänsteman nr 2)

Aktörens vilja – autonomi i förhållande till strukturen

Ytterligare en tjänsteman¹³⁰ ser uppdraget med att tillämpa sociala hänsyn i upphandlingar som tydligt men att politiska önskemål att använda sociala hänsyn för att underlätta för ideella aktörer i sådana fall måste tydliggöras genom att tjänstemännen ges ett tydligare uppdrag och mandat. Samtidigt diskuterar tjänstemannen vad som skulle kunna betraktas som ett glapp mellan den politiska viljan och tjänstemännens upplevelse av möjligheten att tillmötesgå denna vilja:

”Politiska visioner är jättebra och oftast håller jag med personligen om det som kommer, men det är inte speciellt genomtänkt hur det ska fungera sedan i tjänstemannaled. Och det kan väcka motstånd. Det kanske är så att ingen här är emot ideellt som sådant, men ibland kanske man tänker att ”men hur har ni tänkt att det här ska fungera?” Hade det lagts fram på ett annat sätt så kanske det hade mottagits på ett annat sätt.”
(Tjänsteman nr 1)

Det är inte helt enkelt att avgöra aktörens autonomi i förhållande till strukturen i detta fall. Citatet kan inte utan vidare tolkas som att det innebär att det finns en motvilja hos, i detta fall tjänstemannen, att tillmötesgå den politiska viljan i kommunen i detta fall då det vore en alltför snäv tolkning. Snarare bör denna problematik, d.v.s. aktörens upplevelse av detta glapp mellan den politiska viljan och i sin tur förvaltningens möjligheter att kunna realisera densamma, istället betraktas som beroende av hur aktören uppfattar lagstiftningen som möjliggörande respektive begränsande för att kunna använda LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer. Istället för att tolka ovanstående som beroende av aktörens *vilja* bör det snarare förstås som ett gensvar på aktörens *upplevelse av att kunna* realisera densamma. Aktörens vilja kan därmed ses som avhängigt huruvida aktören upplever att han eller hon *kan* tillämpa LOU som ett styrmedel för att främja ideella aktörer, vilket även följande citat från en annan tjänsteman belyser:

” [D]et finns en stark politisk vilja i kommunen att man ska utveckla samarbetet med den sociala ekonomin, upphandlingar med sociala hänsyn och sådana där saker, så det är väl mer vi som sitter och säger emot höll jag på att säga, nej, men det är väl regelverket som lägger hinder i vägen då att, att vi... vi har att följa regelverket [...]”
(Tjänsteman nr 5)

Vi kan alltså få en bättre förståelse för förutsättningarna att tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer om vi inte ser viljan att tillämpa LOU i termer som att aktören har en autonomi i förhållande till den *kommunala strukturen* vad gäller just vilja, inte minst då de flesta ideella liksom kommunala aktörer hänvisar till den politiska viljan i respektive

¹³⁰ Tjänsteman nr 1

kommun. Snarare erhåller vi en bättre förståelse om vi ser aktörens vilja i förhållande till lagstiftningsstrukturen då lagstiftningen, som vi tidigare har kunnat konstatera, inverkar på aktörerna genom att de upplever lagstiftningen som begränsande för att *kunna* tillämpa LOU i nämnda syfte.

Sammanfattning

Både tjänstemän och ideella aktörer hänvisar i stor utsträckning till den politiska viljan i respektive kommun. Den politiska viljans betydelse är också något som utkristalliserar sig vid en jämförelse mellan den kommun som har tillämpat LOU för att underlätta för ideella aktörer och de kommuner där LOU inte har tillämpats i nämnda syfte. I den kommun där LOU har tillämpats för att underlätta för ideella aktörer uppfattar både de kommunala aktörerna i form av tjänstemännen liksom de ideella organisationerna som är verksamma inom samma kommun att det finns en *stark* politisk vilja och att denna är *tydlig*. I de kommuner där LOU inte har tillämpats för att underlätta för ideella aktörer ger både ideella aktörer och tjänstemän istället uttryck för att den politiska viljan antingen *saknas* eller att den *inte är tydlig*. Det är dock svårt att uttala sig vad gäller aktörernas autonomi i förhållande till strukturen. Materialet har i detta fall tolkats som att den politiska viljan, d.v.s. den kommunala strukturella viljan, har betydelse för att möjliggöra en tillämpning av LOU i nämnda syfte. Istället för att tala i termer av att aktören är autonom i förhållande till strukturen kan aktörernas vilja i detta fall förstås som i sin tur avhängigt aktörens ”kunna”, d.v.s. aktörernas upplevelse av *lagstiftningsstrukturen* som begränsande påverkar i sin tur aktörens vilja i meningen att aktören inte känner ett strukturellt stöd från lagstiftningen i att kunna tillämpa LOU som ett styrmedel för att främja ideella aktörer.



Utifrån ett aktör-struktur-perspektiv kan vi förstå LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer som att aktören har kunskap och förståelse för hur man i upphandlingsförfarandet kan underlätta för ideella aktörer, men att kunskapen kring ideella aktörer som just utförare är begränsad i många fall, d.v.s. kunskapen mot den målgrupp åtgärden kan sägas vara riktad mot är mer begränsad. Sammantaget har empirin tolkats som att aktörerna *förstår* åtgärden men att det i detta sammanhang föreligger svårigheter med att uttala sig i termer av vad som utgör *tillräcklig* kunskap eller *i vilken utsträckning* kunskapen eller uppfattningen bland tjänstemännen vad gäller ideella organisationer påverkar deras möjligheter att tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel, d.v.s. ”förstå”. Vad gäller överenskommelsen och kunskapen om ideella organisationer visar analysen på att aktörerna har litet kunskap om denna. Vidare uppfattar de flesta av tjänstemännen

ideella organisationer som innehavandes en särart och en viktig roll men att det kan finnas en osäkerhet då verksamheten inte sällan uppfattas bygga på eldsjälar. Detta har tolkats som att aktörerna, d.v.s. de kommunala tjänstemännen, i detta fall är autonoma i förhållande till den lokala kommunala strukturen då deras ”förstå” därför kan tänkas komma av exempelvis tidigare kunskap och erfarenhet, inte minst då samtliga respondenter har erfarenhet av ideell verksamhet från främst föreningslivet. Vad gäller att aktören *kan* tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel uppfattas regelverket av flera som ett hinder, d.v.s. som en begränsande struktur i sammanhanget, där inte minst den svenska lagstiftningens utformning lyfts fram av aktörerna. Samtidigt förekommer, även om det är ett fåtal, utsagor där respondenterna uppfattar strukturen, i form av lagstiftningen, som möjliggörande, d.v.s. aktören uppfattar att det finns ett utrymme inom ramen för lagstiftningen att tillämpa sociala hänsyn och att dela upp upphandlingen i mindre delar än vad som görs idag. Även om det i ovanstående redogörelser fokuseras på aktörernas uppfattningar och upplevelser av begränsande respektive möjliggörande faktorer finns det i empirin exempel på kommuner där LOU har tillämpats för att främja ideella aktörer i praktiken. Trots detta uppfattar aktörerna, verksamma inom den kommun där denna tillämpning har skett, ändå lagstiftningen som en strukturell begränsning då tillämpningen blev utan önskat resultat då inga anbud inkom. Detta väcker en rad frågor varpå vi kommer att återkomma till dessa längre ned.

Vad gäller *vilja* har den politiska viljans betydelse framgått, inte minst vid en jämförelse mellan den kommun som har tillämpat LOU för att främja ideella aktörer och de kommuner där LOU inte har tillämpats i nämnda syfte. Jämförelsen visar på att såväl ideella aktörer som tjänstemännen i den kommun där LOU har tillämpats uppfattar den politiska viljan som befintlig, *stark* och *tydlig*. I de andra två kommunerna upplever både ideella aktörer och tjänstemän istället den politiska viljan som antingen *otydlig* eller att den *saknas*. Den politiska viljan, d.v.s. den kommunala strukturella viljan, kan därför sägas ha betydelse för LOU:s tillämpning som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer. Det har dock varit svårare att uttala sig vad gäller aktörernas autonomi i förhållande till strukturen, d.v.s. den kommunala strukturen som ges av den politiska dimensionen i den kontext inom vilken aktörerna ingår i. Istället för att tala i termer av att aktören är autonom i förhållande till den strukturella viljan kan aktörernas vilja i detta fall förstås som i sin tur avhängigt aktörens ”kunna”, d.v.s. aktörernas upplevelse av *lagstiftningsstrukturen* som begränsande (”kan”) påverkar i sin tur aktörens vilja i meningen att aktören inte känner ett strukturellt stöd från lagstiftningen i att kunna tillämpa LOU som ett styrmedel för att främja ideella aktörer.¹³¹

¹³¹ Lundquist, L. (1984). op. cit. s. 11

Sammanfattningsvis har vi genom att inta ett aktör-strukturperspektiv och närmare bestämt genom att ta utgångspunkt i Lundquists tre kriterier för att en viss åtgärd ska kunna genomföras, i detta fall erhållit en förståelse för förutsättningarna att använda LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer men också att nå sociala mål. Samtidigt har det i analysen av det empiriska materialet med just utgångspunkt i detta perspektiv framkommit frågor som inte enkelt kan förstås teoretiskt utifrån dessa egenskaper eller förutsättningar; kriterier om man så vill. Bland annat har vad som kan betraktas som kompletterande förklaringar till varför respektive varför inte LOU tillämpas för att främja ideella aktörer framkommit ur analysen av det empiriska materialet, vilka presenteras och analyseras i följande avsnitt.

4.3 Förståelse för LOU som ett politiskt styrmedel – kompletterande förklaringar

Aktörsstöd inom lagstiftningsstrukturen

Vad som tidigare har kunnat konstateras i analysen är att även om aktörerna uppfyller kriteriet ”förstå” men oavsett om det finns en strukturell (politisk) ”vilja” eller inte, d.v.s. oavsett inom vilken kommun aktören är verksam inom, uppfattas lagstiftningen som begränsande av aktörerna vad gäller att kunna tillämpa LOU som ett styrmedel för att främja ideella aktörer. Vad som har framgått då den kommun som *har tillämpat* LOU som ett styrmedel i nämnda syfte kontrasteras med de kommuner som *inte har tillämpat* LOU i detta syfte är att det råder skillnader i *vilken aktör inom lagstiftningsstrukturen* som de tillämpande kommunala aktörerna har vänt sig till eller tagit del av information från. Med andra ord uttryckt har det alltså i det empiriska materialet utkristalliserats ett mönster som tyder på att vilken aktör inom lagstiftningen som den tillämpande aktören söker information, stöd eller rådgivning från kan ha betydelse för huruvida LOU har eller inte har tillämpats som ett styrmedel för att främja ideella aktörer i de kommuner som här studeras. De två kommuner som ännu inte har tillämpat LOU som ett styrmedel i förhållande till ideella aktörer har främst tagit stöd av Konkurrensverket som är tillsynsmyndighet, och som istället hänvisar till SKL eller EU-dokument för tips, idéer och rådgivning kring sociala hänsyn.¹⁵² Vilken aktör inom lagstiftningen som de kommunala aktörerna tar stöd av kan därför påverka hur aktörerna uppfattar möjligheterna att kunna tillämpa lagen som ett styrmedel och i förlängningen hur långt respektive kommun har kommit i att tillämpa sociala hänsyn för att underlätta för ideella aktörer. I citatet som följer berättar en tjänsteman, verksam i en av de kommuner som *inte* har tillämpat LOU i nämnda syfte, om hur olika aktörer inom lagstiftningsstrukturen uppfattas:

¹⁵² Mailkorrespondens med Angelo Skog, sakkunnig Konkurrensverket, 2012-10-22

”[P]roblemet med Konkurrensverket är att de ger ju ingen vägledning eller rådgivning eftersom de är tillsynsmyndighet [...] utan de pratar om de grundläggande principerna. Så nej, Konkurrensverket ger ingen vägledning och upphandlingsstödet har inte jobbat tillräckligt med de frågorna heller tror jag. [S]å att här bryts ny mark nu, inte bara här utan överallt, därför att det finns en politisk ambition om att använda sociala villkor på ett annat sätt. [...] Samtidigt finns det inte heller så mycket domar att titta på [...]. Sedan SKL borde också rimligtvis kunna vara en sådan part som driver frågan eller tittar på goda exempel, eller sådär [...]. Sedan finns det säkert en del information att hämta utifrån EU-perspektivet, att man tittar på den delen. Vi har inte gjort det, utan vi har bollat framför allt med Konkurrensverket men man får ingen vägledning.” (Tjänsteman nr 3)

En annan tjänsteman, också verksam i en av de kommuner som inte har tillämpat LOU som ett styrmedel för att främja ideella aktörer, resonerar i liknande termer kring olika aktörer inom lagstiftningen:

”Konkurrensverket har tagit fram en skrift om sociala hänsyn vid upphandlingar, och den kan man ju titta på, men om man ser till det praktiska genomförandet så är det inte så att jag upplever att det finns speciellt mycket förslag på hur man skulle kunna göra utan mycket handlar om att testa sig fram, se hur det fungerar ”gick det bra, gick det dåligt, gör om, gör rätt”, och att fortsätta utveckla det på det sättet. Och även om det kanske inte låter så, så ligger vi ganska långt fram om man ser hur det ser ut i Sverige. Det är många som inte tänker på detta överhuvudtaget. Vi har tyvärr inte så många andra att titta på, alltså vi tittar på det som finns. Konkurrensverket har tagit fram en skrift, men det är i princip det enda som vi upplever finns. Bortsett från den väldigt tunna lagstiftningen på det här området. [...]” (Tjänsteman nr 1)

Samma tjänsteman har i likhet med tjänstemannen i den andra kommunen inte heller tagit stöd av SKL:

”[N]är vi har sökt information så är det inte något som har dykt upp sådär... och då är det ju också för att vi inte direkt har... [SKL] kanske har info om just ideella föreningar. Men det är ingenting som vi har sökt efter.” (Tjänsteman nr 1)

Aktörerna upplever att det inte finns mycket tips, stöd, rekommendationer eller råd att ta del av vad gäller just tillämpningen av LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer. Den aktör inom lagstiftningsstrukturen som de kommunala aktörerna har sökt rådgivning eller information från, alternativt uppfattar att det inte finns någon vägledning att få från, är Konkurrensverket som ovan nämnts hänvisar till just SKL eller EU-dokument vad gäller sociala hänsyn. Detta kan jämföras med de kommunala aktörernas utsagor som är verksamma i den kommun där LOU har tillämpats som ett styrmedel för att främja ideella aktörer:

”När det gäller de här försöken vi har gjort med SKL, då har man väl tyckt att man kanske skulle pröva lite grann så att säga... Men i andra sammanhang så är man väl orolig för att man ska bamma i rätten, att vi måste följa regelverket, men här finns det väl någon slags acceptans för att vi ändå försöker pröva nya vägar. [...] Samtidigt så måste vi ju, jag menar vi står ju för upphandlingskunskapen, för vi måste väl ändå tala om hur regelverket ser ut i alla fall [...]. Där måste vi väl säga vad som går och inte går så att säga. Och sedan om man är ute och töjer i gränserna på det där, det har vi väl ett visst stöd för i alla fall, det tror jag väl. Om man har några bra idéer.” (Tjänsteman nr 5)

Aktören ger uttryck för att SKL har varit med eller utgjort någon form av rådgivande eller stöttande part i just arbetet med att tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer. Ytterligare en aktör verksam i samma kommun diskuterar sin uppfattning om olika aktörer inom lagstiftningsstrukturen:

”Det organ som jag lutar mig mot där jag känner att man kan få någon slags aktivitet det är ju SKL. [...] EU är ju för mig en lagstiftande del, det är de som utfärdade lagstiftningen som ledde till den svenska lagstiftningen. Konkurrensverket är ju tillsynsmyndighet och granskar oss [...] Kammarkollegiet har ju vägledningar för upphandling, där är man ju inne och tittar när man förbereder. Men jag har inte sett att de har skrivit något specifikt stöd för sociala hänsyn.”

(Tjänsteman nr 4)

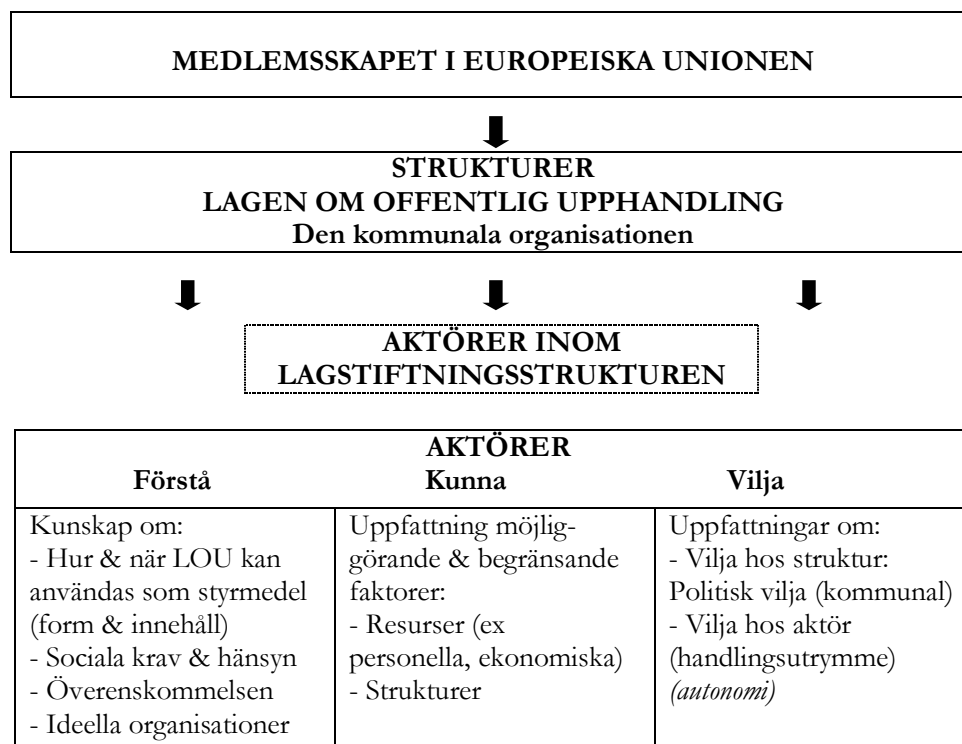
Även bland de ideella aktörerna finns uppfattningar om olika aktörer inom lagstiftningen. En ideell aktör resonerar i liknande termer som de kommunala aktörerna kring huruvida olika aktörer inom lagstiftningen kan ha betydelse för arbetet med att tillämpa LOU som ett styrmedel för att främja denna typ av aktörer:

”Jag tror att SKL är rätt så viktigt. [...] [D]e gånger jag har använt mig av dem för att kolla läget eller höra hur de ser på [att ta sociala hänsyn och underlätta för ideella aktörer] så är man väldigt tydliga och väldigt välformulerade i de här frågorna. Och det gör ju att den här bilden av att [kommunen] är lite udda i den här diskussionen, den stärks ju. Så jag tror att SKL är en viktig faktor.”

(Ideell aktör nr 5)

Genom att jämföra respondenternas utsagor i de kommuner som inte har tillämpat LOU som ett styrmedel med de utsagor i den kommun där LOU har tillämpats för att främja ideella aktörer, framträder vilken aktör inom lagstiftningsstrukturen som de kommunala aktörerna söker stöd, information eller rådgivning från som betydande för möjligheterna att tillämpa LOU i nämnda syfte. Vilken aktör som de kommunala upphandlande tjänstemännen söker stöd från inom lagstiftningskontexten kan således bidra till att förstå varför respektive varför inte LOU tillämpas som ett styrmedel för att främja ideella aktörer i de studerade kommunerna. Genom att ta i beaktande att det finns *andra aktörer inom strukturen* som också påverkar aktörernas egenskaper kan vi i detta fall erhålla en bättre förståelse för LOU som ett politiskt styrmedel om hänsyn även tas till att det finns aktörer verksamma *inom strukturen*, i detta fall *lagstiftningsstrukturen*, som också påverkar aktörers egenskaper och därmed förutsättningarna för implementering. Det har däremot inte varit möjligt att utröna *hur* var och en av dessa egenskaper påverkas beroende av vilken aktör inom lagstiftningsstrukturen som tas stöd av. Denna förklaring ska alltså inte betraktas som ett alternativ eller en rivaliserande förklaring utan ska förstås som en *kompletterande* förklaring till det befintliga aktör-struktur-perspektivet. Analysverktyget med denna kompletterande förklaring presenteras därför nedan.

Figur 3. Aktörsstöd inom lagstiftningsstrukturen



I det ovanstående har en kompletterande förklaring till vad som kan tänkas påverka varför eller varför inte LOU tillämpas som ett styrmedel för att främja ideella aktörer presenterats. Genom att ta de aktörer som är verksamma inom lagstiftningsstrukturen i beaktande kan vi därför erhålla en bättre teoretisk förståelse för förutsättningarna för att tillämpa LOU som ett styrmedel. Vad vi ännu inte har lyckats förstå hitintills är varför aktörerna, trots att de "förstår" och att det finns vad som i sin tur kan förstås som en strukturell "vilja", liksom att aktörerna i praktiken har demonstrerat att de "kan" tillämpa LOU i detta syfte, ändå upplever regelverket som begränsande för att kunna tillämpas i nämnda syfte. Antalet möjliga förklaringar till detta kan vara flera men där en förklaring som har framkommit ur den empiriska analysen slutligen presenteras i följande delavsnitt.



LOU som ett politiskt styrmedel – mål- och värdekonflikter

Vad som har framkommit ur empirin är att aktörerna i den kommun där LOU har tillämpat LOU som ett styrmedel för att främja ideella aktörer avstod från att lämna in ett anbud, trots att de övervägt ett deltagande i upphandlingen och gjort kostnadsräkningar på vad ett deltagande i upphandlingsförfarandet skulle innebära i termer av anbud. De aktuella ideella aktörerna som har intervjuats upplevde att kommunen, som tillämpat ett fast pris vid detta upphandlingsförfarande, hade lagt sig för lågt i ekonomiska termer. De ideella aktörerna har alltså

övertvägt en utförarroll men avstått från att fullfölja deltagandet i upphandlingsförfarandet. En av de aktuella ideella aktörerna resonerar kring situationen:

”[...] vi räknade på att om vi skulle driva det så skulle det kosta lika mycket, så vi räknade på kommunala tjänster [...] men där vi hamnade i ett högre belopp, det var på tjänsterna. Om kommunen inte skulle få fram någon på anbud och var tvungna att driva det själv så skulle de ha ungefär samma kostnader som vi, räknade vi ut. [...] [V]i ska inte vara en besparingsåtgärd, man ska inte använda den ideella sektorn till att spara pengar, utan är det så att den ideella sektorn ska gå in och ta upphandlingar, då är det för att [...] man får ett mervärde [...] det är en samhällsekonomisk vinst men inte en ekonomisk vinst [...] [V]i skulle aldrig ge oss in i det som är besparingar, utan då får man spara i kommunens verksamhet.” (Ideell aktör nr 4)

Citatet ger tydligt uttryck för att aktören inte vill innebära en besparingsåtgärd för kommunen genom att i sin kostnadsberäkning ta utgångspunkt i vad det skulle kosta för *kommunen* att bedriva den verksamhet som nu var föremål för upphandling. Aktörens agerande kan därför tolkas som, vad som nämndes inledningsvis i uppsatsen, att aktören styrs av en logik där aktören vill bli tilldelad uppdraget på basis av sitt engagemang och sina metoder; sin kompetens, sitt mervärde och av dessa skäl avstår från att lägga anbud.¹³³ En kommunal aktör tolkade istället det faktum att inga anbud inkom som att det inte finns någon lokal marknad för den aktuella verksamheten:

”Det måste ju finnas en lokal marknad, om den som finns på den kommersiella sidan eller den ideella sidan, men om vi ska göra en upphandling så måste det ju finnas några som vill sälja det här, och här har vi inte lyckats alltså eller om det inte finns någon marknad, om man letar efter [...] försäljare som inte finns. [...] Så vi har gjort våra försök [...] men nej, det finns väl ingen marknad, det är väl så.” (Tjänsteman nr 5)

Detta kan tolkas som aktören skapar mening och tolkar resultatet av upphandlingen utifrån kunskaper som kan sägas höra samman med den verksamhet aktören verkar inom. En annan tjänsteman, verksam i en av de kommuner där det finns ett ökat politiskt intresse av att tillämpa sociala hänsyn liksom att främja den sociala ekonomin, men där tjänstemännen tidigare i analysen gett uttryck för att det behövs en tydligare politisk vilja om LOU ska användas för att främja ideella aktörer, relaterar LOU som ett styrmedel till vad aktören uppfattar vara det befintliga uppdraget:

”[...] Ska vi göra bra affärer [...] eller ska vi bidra till... är det så att vi kanske inte ska ha fokus på pengarna utan att vi mer ska se till samhällsnyttan [...] för det här med affärsmässighet kan vi släppa i sådana fall. [...] Begreppet har försvunnit ur lagstiftningen men det är ju så att kommuner vill ju inte att vi ska betala hur mycket som helst för våra varor. För då hade vi kunnat sluta överhuvudtaget med det. Men vi ser ju att det är det skiftet på gång mot att... och det är ju inte alla som tycker att det är bra kan man väl säga. För vi vill göra bra affärer, och kanske bra affärer där vi ser att vi får rätt varor, att vi får någonting som verksamheterna efterfrågar. Det är ju inte så att de som köper varor och tjänster efterfrågar sociala hänsyn, det gör bara politikerna. [...] Men samhällsnytta – är det bara det vi ska titta på – då får vi börja jobba på ett annat sätt [o]och det

¹³³ Jmfr Lundström, T. & Wikström, F. (2012). op. cit. s. 269ff

finns säkert leverantörer som inte kommer att tycka att det är speciellt intressant.”

(Tjänsteman nr 1)

Tjänstemannen uppfattar att det finns ett ökat intresse att ta hänsyn till samhällliga aspekter och relaterar detta till vad aktören uppfattar som det befintliga uppdraget, att göra ”bra affärer”. Att ”inte ha fokus på pengarna” och att ”affärsmässighet kan vi släppa i sådana fall” kan sägas ge uttryck för en målkonflikt mellan affärsmässighet och samhällsnytta. En av de ideella aktörerna ger i liknande termer uttryck för vad som kan förstås i termer av en värdekonflikt:

[...] Jag tycker att det är kommuners uppdrag att se till att få fler aktörer som finns inom kommunen, och som är sociala entreprenörer, att kunna svara på de upphandlingar som görs. Kommuner tjänar inte bara på det utan jag tycker att de har ett uppdrag att göra det, därför att det är kommuninvånare som skulle kunna bidra med någonting för sin egen kommun, genom att komma med i ett arbete [...], jobba i en förening, alltså få betydelse [...] i sitt eget liv, det tycker jag är ett uppdrag som kommunen har när det gäller sina egna invånare, det är så självklart på något sätt. Istället för att se till någon snar ekonomisk vinning att det skulle bli billigare att plocka in någon aktör som bor nere i Skåne istället. Det är inte intressant [...] Jag tycker att det är en skyldighet som man har och som man borde ta tillvara på ett bättre sätt.”

(Ideell aktör nr 3)

Den ideella aktören kan tolkas sätta upphandling i relation till demokrativärden, där kommunen har ett lokalt och medborgerligt åtagande att värna kommunmedborgarna istället för att se till ”någon snar ekonomiskt vinning.” Vad som kan förstås som en medborgaraspekt framgår även av en tjänstemans resonemang, verksam i samma kommun som den ideella aktören ovan, kring det ökade politiska intresset att i ökad utsträckning använda upphandling för att nå samhällspolitiska mål:

”[...] [D]et är ju det verktyg som skapar möjlighet för oss att ställa sociala villkor, alltså att använda sociala hänsyn; sociala krav i upphandling där man tidigare i den gamla lagstiftningen inte pekade lika tydligt på det som man gör nu. Och det har ju också inneburit att, för våra uppdragsgivare, det vill säga politikerna som ska företräda medborgarna i kommunen, så är det också ett viktigt instrument för att försöka hitta andra sätt att göra upphandlingar på.”

(Tjänsteman nr 3)

Citatet ovan ger uttryck för att det finns en medvetenhet hos aktören gällande att sociala hänsyn har fått en större betydelse i den svenska lagstiftningen, och aktören kopplar upphandling som ett ”verktyg för att kunna påverka samhällsutvecklingen” till politikernas representativa uppdrag, d.v.s. att företräda kommunens medborgare. Vidare betraktas sociala hänsyn som ”ett viktigt instrument” bland politikerna för att hitta ”andra sätt” att göra upphandlingar på. Med detta sagt framhåller aktören att upphandlande tjänstemän också har till uppdrag att ”skapa konkurrens på marknaden” och att säkerställa att varan/tjänsten blir levererad till ”rätt kvalitet och till rätt pris”, oavsett aktör. Det senare resonemanget aktualiserar frågor som varit närvarande under hela analysen, nämligen huruvida sociala hänsyn ”som ett viktigt instrument” och att tjänster levereras till ”rätt kvalitet och till rätt pris” är förenliga med varandra i det praktiska arbetet. Vad det

empiriska materialet sammantaget ger uttryck för på olika sätt är olika typer av mål- och värdekonflikter: affärsmässighet kontrasteras med samhällsnytta, kvalitet ställs mot effektivitet, ideella aktörer kontrasteras med vinstdrivande aktörer eller i andra ord uttryckt, särart ställs mot vinstintresse. Den ytterligare kompletterande förklaringen kan därför betraktas som att söka bidra till en teoretisk förståelse till vad som kan betraktas som olika värde- och målkonflikter.

Lundquist menar att de samlade förväntningar eller krav som samhället ställer på den offentliga verksamheten kan förstås i termer av ”vårt offentliga etos”.¹³⁴ Begreppet är varken lättfångat eller okontroversiellt men kan sägas bestå av en bred uppsättning värden; värden som ska och bör tillämpas på och präglade den offentliga verksamheten. Detta etos¹³⁵ kan i sin tur delas in i två bredare huvudkategorier: *ekonomivärden* respektive *demokrativärden*. Alla organisationer, oavsett privata eller offentliga, har till uppgift att tillgodose de ekonomiska värdena. Vad som skiljer det offentliga från det privata och som innebär en ökad komplexitet är dock att det offentliga även ska tillgodose krav från den politiska demokratin, rättssäkerheten och den offentliga etiken, d.v.s. demokrativärden. Vidare måste *alla* dessa värden - ekonomiska som demokratiska - tillgodoses *samtidigt* i den offentliga verksamheten, d.v.s. samtliga krav måste uppfyllas.¹³⁶ Avsikten här är emellertid inte att i detta sammanhang förstå varken LOU som ett styrmedel i sin helhet eller den praktiska tillämpningen av lagen utifrån ett normativt förhållningssätt. Vilka värden som bör tas hänsyn till i den praktiska tillämpningen av LOU är det alltså inte fråga om. Snarare kan de värden som Lundquist menar bör präglade den offentliga verksamheten i detta fall ge en ökad teoretisk förståelse för såväl tillämpningen av men också LOU som ett styrmedel i sin helhet när det tillämpas för att nå andra mål, exempelvis samhällspolitiska mål eller mål om att främja ideella aktörer som utförare. Lundquists resonemang kring ekonomi- och demokrativärden kan alltså bidra till en ökad teoretisk förståelse för förutsättningarna för att använda LOU som ett politiskt styrmedel i detta fall. Vad som ofta redan betraktas som en komplex lagstiftning, vilket också diskuterades inledningsvis i uppsatsen, kan sägas kompliceras ytterligare av att samhällseliga mål; sociala, kvalitativa och allmännyttiga värden - demokratiska värden om man så vill - ska kunna tillgodoses vid sidan av de ekonomiska. LOU som ett styrmedel kan i detta fall därför förstås som att ekonomivärden ställs mot demokrativärden och innebär en balansgång, eller om man så vill, en konflikt, mellan dessa olika värden.

¹³⁴ Lundquist, L. (1998). ”*Demokratins väktare*”, s. 18

¹³⁵ Lundquist jämför den svenska varianten som han själv rekonstruerar av ett offentligt etos i en svensk kontext med bl.a. en amerikansk indelning i ett byråkratiskt respektive demokratiskt etos, Ibid. s. 62

¹³⁶ Ekonomivärden är bland annat funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet, medan demokrativärden utgörs av politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik, Ibid. s. 63

Den tabell som presenteras i det följande ska betraktas som ett sätt att begreppslig- och åskådliggöra de värde- och målkonflikter som LOU som ett politiskt styrmedel i det här fallet gett uttryck för. Tabellen ska alltså *inte* betraktas som att dessa värde- och målkonflikter aktualiseras i samtliga tillämpningssituationer av LOU i det syfte som här studeras. Snarare är det ett sätt att teoretiskt förstå de mål – och värdekonflikter som finns inneboende i själva lagstiftningens struktur när LOU tillämpas som ett politiskt styrmedel, oavsett om det avser främja ideella aktörer eller mer övergripande sociala mål.

Fig. 4. LOU som ett politiskt styrmedel – mål- och värdekonflikter¹³⁷

SAMHÄLLSPOLITISKA MÅL <i>(demokrativärden)</i>	EKONOMISKA MÅL <i>(ekonomivärden)</i>
Utvärdering med kriterier	Utvärdering med tonvikt på pris
Sociala hänsyn	Affärsmässighet
Upphandlingar av delområden	Upphandlingar av större områden
Ideella aktörer (mervärde)	Vinstdrivande aktörer

Ovanstående modell ska alltså förstås som att vad som redovisats inledningsvis i uppsatsen, vår förförståelse för LOU som man så vill, har vävts samman med vad som har framkommit ur det empiriska materialet. Genom att använda LOU som ett politiskt styrmedel för att nå andra mål, vare det sig rör sig om samhällspolitiska mål i generell bemärkelse eller för att underlätta för ideella aktörer, förs nya målsättningar och värden in själva lagstiftningen som struktur, då det finns en ökad betoning i LOU att upphandlande enhet bör ta sociala hänsyn liksom ett pådrivande arbete kring detta från bland annat EU. Dessa målsättningar har ur det empiriska materialet kunnat förstås teoretiskt utifrån Lundquists demokrativärden, där både ideella aktörer och tjänstemän gett uttryck för att det finns ett lokalpolitiskt intresse att i större utsträckning använda sig av LOU för att nå lokalpolitiska målsättningar. Detta kan, som vi har kunnat förstå från vad som inledningsvis diskuterats i denna uppsats men också vad som har framkommit ur det empiriska materialet, bland annat tillgodoses genom att just utforma andra kriterier och att låta andra faktorer än just lägsta pris vara utslagsgivande faktor vid utvärdering och att ställa sociala krav; ta sociala hänsyn vid upphandlingar. Både ideella aktörer och kommunala aktörer betraktar uppdelningen av upphandlingar i mindre delar som ett viktigt instrument för att främja ideella och mindre aktörer varav placeringen av ”upphandlingar av delområden” under samhällspolitiska mål. Vad gäller just ”upphandlingar av delområden” i förhållande till

¹³⁷ Inspirerad av Lundquists ”*Vårt offentliga etos*”; Lundquist, L. (1998). op. cit. s. 63 fig. 9

”upphandlingar av större delområden” ska dock åter nämnas att konkurrensen kan gynnas genom att mindre aktörer kan delta vid upphandlingar. Detta skulle också därför kunna placeras inom ramen för ekonomiska målsättningar, och kan därför betraktas som mindre självklar. Dock innebär inte sällan större upphandlingar att ekonomivärden, sett ur den upphandlande myndighetens perspektiv, tillgodoses då det innebär ekonomiska fördelar. Placeringen bör därför kvarstå då modellen som nämnts främst syftar till att åskådliggöra de konflikter som kan finnas mellan just olika värden, som också modellen ovan fortsatt illustrerar.

Vidare tas i modellen fasta på vad vi utifrån det empiriska materialet har kunnat förstå som att affärsmässighet, att ”göra bra affärer”, är en rådande princip tydligt ges uttryck för av en av de studerade kommunerna. Som tidigare nämns i uppsatsen har begreppet affärsmässighet tagits bort ur lagstiftningen medan sociala hänsyn har fått en starkare betoning då upphandlande myndighet inte bara får utan bör ta sociala hänsyn. Figuren ovan kan därför sägas åskådliggöra en potentiell konflikt mellan vad som tidigare framhållits respektive numera framhålls i lagstiftningen. Till sist ska en kommentar göras gällande modellens illustration vad gäller ideella aktörer och vinstdrivande större aktörer. Flera av utsagorna i det empiriska materialet tar upp just svårigheterna för ideella aktörer att kunna konkurrera med större aktörer som kan lägga sig på en lägre prisnivå. Vidare sammanfaller politiska sociala målsättningar med att främja ideella aktörer i flera respondenters utsagor, inte minst då ideella aktörer är verksamma lokalt men också då de bedriver verksamhet av arbetsmarknadspolitisk karaktär. Figuren ovan åskådliggör därför hur ett användande av LOU som ett politiskt styrmedel, oavsett om det riktar sig till att främja ideella aktörer eller till att främja samhällspolitiska mål, möjliggör för ideella aktörer i större utsträckning än om ekonomiska målsättningar har överordnad prioritet.

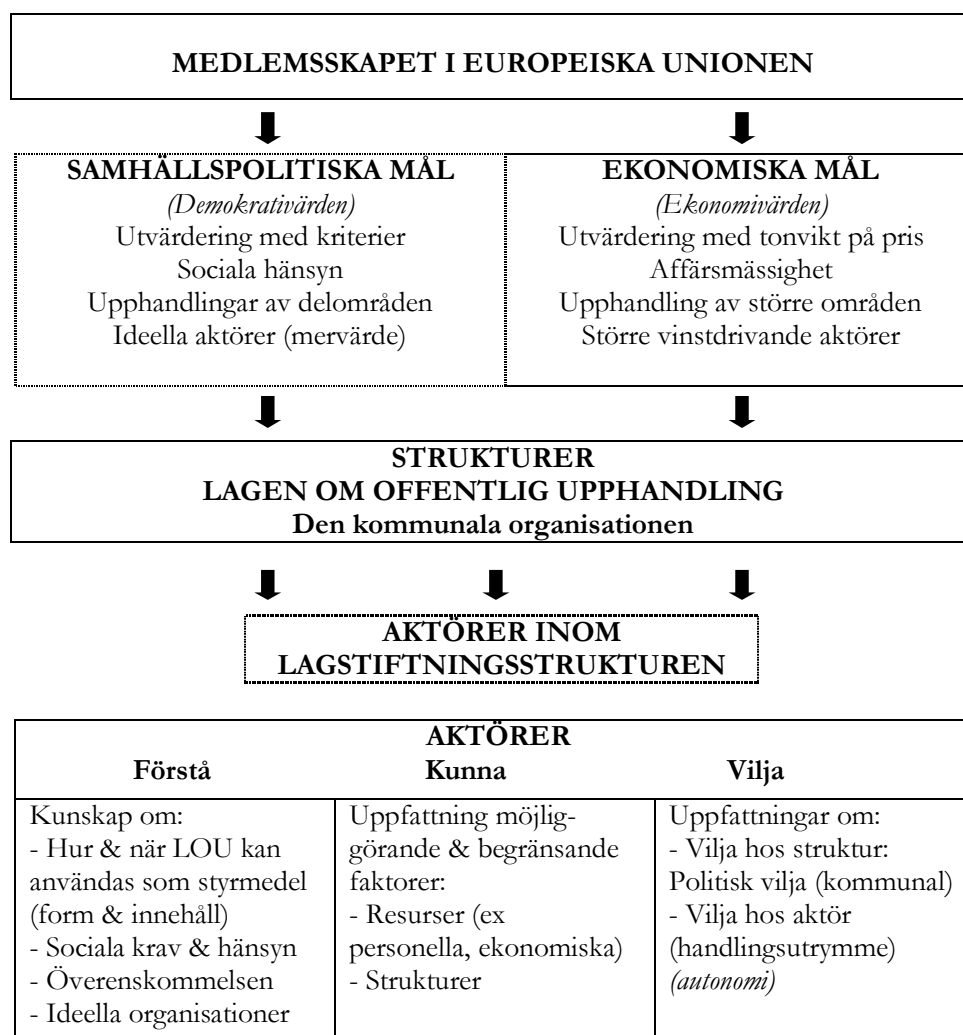
För att sammanfatta har det i analysen kunnat konstateras att det finns ett politiskt intresse att tillämpa LOU som ett styrmedel för att nå olika samhälleliga mål. Det har också konstaterats att den politiska viljan har betydelse för att LOU ska kunna tillämpas som ett styrmedel för att, inte bara främja ideella aktörer utan för att sociala hänsyn ska användas i upphandling. LOU har alltså kunnat konstateras vara ett *politiskt* styrmedel, och samtliga kommuner har påbörjat ett arbete med att tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel för att nå olika sociala mål, även om det inte nödvändigtvis sker med syftet att underlätta för ideella aktörer. Detta kan sägas bli särskilt tydligt i förhållande till ideella aktörer som utförare, vilket inte minst ovanstående modell illustrerar, men som också aktualiseras i andra fall då LOU som ett politiskt styrmedel innebär att flera värden och målsättningar som inte alltid är enkla att förena med varandra behöver tas hänsyn till. LOU som ett politiskt styrmedel kan utifrån de fall som här studerats förstås som att ekonomiska värden haft överordnad prioritet. På en mer teoretisk nivå kan vi alltså med hjälp av

Lundquists offentliga etos förstå det som att mål- och värdekonflikter präglar lagstiftningsstrukturen i sig och att dessa konflikter bör fortsatt tas hänsyn till när LOU som ett politiskt styrmedel görs till föremål för forskning.



I analysen ovan har två kompletterande förklaringar till Lundquists aktör-strukturperspektiv presenteras som innebär en ökad teoretisk förståelse för förutsättningarna för att tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel. En av de teoretiska förklaringarna gör gällande att vi behöver fortsatt ta hänsyn till aktörer inom lagstiftningsstrukturen för att i detta fall kunna förstå förutsättningarna för att tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel. Hur aktörer förhåller sig till strukturer kan därför bero på andra aktörer, d.v.s. vilken aktör de får stöd från, vilket vi empiriskt har förstått som att de aktörer som har tillämpat LOU som ett politiskt styrmedel har tagit stöd från en aktör medan de två andra kommunerna sökt stöd hos en annan aktör. I det fortsatta studiet av LOU som ett politiskt styrmedel behöver vi därför ta hänsyn till hur aktörerna söker stöd från aktörer inom strukturen men förmodligen även vid studiet av liknande fall. Den andra teoretiska kompletterande förklaringen gör gällande att strukturen i sig kan sägas innehålla mål- och värdekonflikter, vilket fortsatt bör tas i beaktande vid studier av LOU som ett politiskt styrmedel för att främja andra mål än målen med lagstiftningen. Teoretiskt sett ska de förklaringar som här har presenteras inte betraktas som rivaliserande, utan snarare ska de betraktas som kompletterande förklaringar som i detta fall har gett en ökad teoretisk förståelse för LOU som ett politiskt styrmedel. Då strukturen *i sig* kan sägas innehålla målkonflikter behöver dock båda dessa kompletterande förklaringar tas i beaktande samtidigt, vilket sammanfattningsvis åskådliggörs i figuren nedan (se nästa sida).

Fig. 5. LOU som ett politiskt styrmedel – mål- och värdekonflikter en del av strukturen¹³⁸



5. SAMMANFATTNING RESULTAT & AVSLUTANDE DISKUSSION

Det övergripande syftet med denna uppsats har varit att öka kunskapen om ideella aktörers förutsättningar och roll som utförare av välfärdstjänster i Sverige idag. Detta har gjorts genom att studera LOU som ett styrmedel i förhållande till ideella aktörer. Då LOU som ett styrmedel för att nå politiska mål, innefattandes både sociala mål liksom mål om att främja mindre, däribland ideella aktörer, är ett outforskat område har studien syftat till att bidra med empirisk kunskap om LOU som ett styrmedel genom att undersöka om och hur LOU i nämnda syfte tillämpas. Vidare har studien syftat till att generera en teoretisk förståelse för varför respektive varför inte LOU används som ett politiskt styrmedel för nå samhällliga mål för att på så sätt bidra med teoretisk

¹³⁸ Inspirerad av Lundquists "Vårt offentliga etos"; Lundquist, L. (1998). op. cit., s. 63 fig. 9

kunskap om förutsättningarna för att tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel. I det följande kommer jag därför som avrundning på denna uppsats besvara frågeställningar och dra slutsatser inom ramen för denna uppsats.

Om och hur LOU tillämpas som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer

Vad gäller den empiriska frågeställningen visade analysen på att LOU endast i ett av de studerade fallen tillämpats som ett politiskt styrmedel för att underlätta för ideella aktörer som utförare, medan samtliga kommuner har tillämpat LOU som ett politiskt styrmedel, dock inte primärt för att främja just ideella aktörer. I det fall där LOU tillämpats som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer var föremålet för upphandlingen ett härbärke. Vid upphandlingen skulle den potentiella utföraren beskriva vad för samverkan utföraren hade med föreningslivet liksom om det fanns en plan för en sådan samverkan, i syfte att möjliggöra ett utökat kontaktnät för de individer som bodde på härbärgen. Det skulle även bl.a. finnas en plan för kvinnors utsatthet i missbruk. Samtliga tre studerade kommuner har dock tillämpat LOU som ett politiskt styrmedel för att nå lokalpolitiska sociala målsättningar, där en av kommunerna bl.a. använt upphandling för att skapa traineeplatser för ungdomar. Alla studerade kommuner har alltså i någon mån påbörjat ett arbete med sociala hänsyn, där bl.a. hela Göteborgs stad arbetar för att uppnå ett budgetmål om att hälften av alla tjänsteupphandlingar år 2014 ska ske med social hänsyn.

Förståelse för LOU som ett politiskt styrmedel utifrån ett aktör-strukturperspektiv

Analysen av empirin utifrån Lundquists aktör-strukturperspektiv visar att aktörerna förstår, d.v.s. har kunskap om både hur upphandlingar kan delas upp liksom hur sociala hänsyn och krav kan tillämpas och ställas (form & innehåll), även om denna kunskap och förståelse främst rör sig på en teoretisk nivå i förhållande till att främja ideella aktörer. Vidare har aktörernas uppfattning av det breda begreppet sociala hänsyn visat att det finns utrymme för flera tolkningar, men där begreppet främst kommit att få en arbetsmarknadspolitisk prägel. Aktörernas förståelse för begreppet kan därför tänkas påverka *när* de uppfattar att sociala hänsyn kan tas vid upphandlingar. I vissa utsagor sammanfaller begreppet sociala hänsyn med både möjligheten att underlätta för ideella aktörer och den arbetsmarknadspolitiska prägel av begreppet. De kommunala aktörernas kunskaper om överenskommelserna är att betrakta som begränsad, och överenskommelserna tycks därför ha haft liten betydelse för tillämpningen av LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer. Detta har till viss del varit förvånande, särskilt i de fall då överenskommelserna har existerat under en längre tid och därmed kan antas ha hunnit implementeras i den kommunala organisationen då samtliga överenskommelser är antagna av

kommunfullmäktige. Vad gäller kunskap om ideella organisationer uppfattas ideella organisationer som en viktig del av samhället. Flertalet av tjänstemännen har någon form av erfarenhet av ideella organisationers verksamhet, dock främst från idrottsrelaterad verksamhet. Samtidigt har det getts uttryck för en risk som uppfattas existera med ideella aktörer då verksamheterna inte sällan uppfattas bygga på "eldsjälar" med ett engagemang som kan ta slut. Aktörernas tidigare erfarenheter av och kunskaper om ideella organisationer kan därför påverka hur de uppfattar ideella organisationer som utförare av offentliga tjänster och i förlängningen även arbetet med att tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel i förhållande till ideella aktörer. Den svenska lagstiftningens utformning uppfattas till stor del som en begränsande struktur; ett strukturellt hinder, vad gäller att tillämpa LOU för att främja ideella aktörer. Hindret pekats av flera ut som främst består av att Sverige inte antagit en artikel i EU-fördraget som uppfattas innebära möjligheter för upphandlande myndighet att rikta sig specifikt mot ideella aktörer. Uppfattningen av LOU som ett hinder kan återkopplas till den i uppsatsen inledande diskussionen kring LOU som ett hinder, där resultatet i denna studie styrker den uppfattning som inledningsvis presenterades i form av LOU som ett hinder. Här vill jag dock poängtera att det i detta fall rör sig om aktörernas *uppfattningar* om regelverket. Samtidigt förekommer utsagor där strukturen uppfattas som möjliggörande, d.v.s. där det inom ramen för lagstiftningen idag går att tillämpa sociala hänsyn och att dela upp upphandlingen i mindre delar än vad som görs idag. Analysen visade också på att den lokala politiska viljan har betydelse för tillämpningen av LOU som ett politiskt styrmedel, där såväl ideella aktörer som tjänstemän i den kommun där LOU har tillämpats uppfattar den politiska viljan som befintlig, *stark* och *tydlig*. I de andra två kommunerna uppfattar både ideella aktörer och tjänstemän istället den politiska viljan som antingen *otydlig* eller att den *saknas*. Den politiska viljan, d.v.s. den kommunala strukturella viljan, kan därför sägas ha betydelse för tillämpningen av LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer.

Esaiasson et al menar att en teoris värde ligger i dess empiriska användbarhet.¹³⁹ Genom att ta utgångspunkt i Lundquists aktör-strukturperspektiv och närmare bestämt de tre aktörsegenskaperna har en förståelse för förutsättningarna att använda LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer erhållits i de studerade fallen. Aktör-strukturperspektivet har på sätt varit användbart för förståelsen för fallet i fråga och kan med andra ord uttryckt ses som att resultaten i föreliggande studie till stor del verifierat det teoretiska perspektivet. Detta kan delvis bero på att det teoretiska perspektivet, som rör sig på en relativt hög abstraktionsnivå, krävt en precisering som i detta fall gjorts med avstamp i tidigare forskning. Samtidigt har analysen utifrån Lundquists kriterier; egenskaper inte kunnat ge förståelse för vissa frågor som

¹³⁹ Esaiasson et al (2007). op. cit s. 123

dröjt sig kvar efter analysen av LOU som ett politiskt styrmedel utifrån aktör-strukturperspektivet med tonvikt på aktörsegenskaperna. Lundquist menar att information påverkar aktörens ”kan”, och om ”kan” förändras är det möjligt att även ”förstår” och ”vill” förändras.¹⁴⁰ Utifrån detta resonemang var en av de frågor som uppkom i analysen varför de aktörer som kunnat, d.v.s. faktiskt har tillämpat LOU som ett politiskt styrmedel, ändå upplever att de inte ”kan”. Bland annat har vad som betraktas som kompletterande förklaringar framkommit ur analysen, där vilken aktör inom lagstiftningsstrukturen som lagtillämpande aktörer söker stöd ifrån kan påverka tillämpningen av LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer, men också arbetet med att nå sociala målsättningar i stort. Utifrån Lundquists aktör-strukturperspektiv kan vi förstå det som att information utgör en av de påverkansströmmar som kan påverka aktörerna och deras olika egenskaper, då information ger aktören kunskap om strukturerna. Dock hjälper inte aktör-strukturperspektivet oss att förstå nyanser vad gäller vilken information som påverkar aktörerna. Kompletteringen ska i detta fall förstås som att vi behöver ta hänsyn till att det finns *aktörer inom strukturen* som påverkar informationen som aktörerna tar del av i så måtto att olika aktörer söker stöd från olika aktörer inom lagstiftningsstrukturen, vilket kan påverka tillämpningen av LOU som ett politiskt styrmedel. Denna kompletterande förklaring strider således inte mot aktör-strukturperspektivet då det inte handlar om att strukturer informerar aktörerna, vilket Lundquist menar inte är ”definitoriskt” möjligt.¹⁴¹ Istället är det aktörerna som söker stöd från olika aktörer inom lagstiftningsstrukturen vilket har betydelse för informationsflödet mellan aktör och struktur.

Som ytterligare en förklaring, som också ska förstås som kompletterande då den på intet sätt utgör en rivaliserande förklaring eller en alternativ förklaring till Lundquists aktör-strukturperspektiv, är att vi kan förstå LOU som ett politiskt styrmedel som en mål- och värdekonflikt med hjälp av Lundquists demokratiska etos och närmare bestämt demokrati- och ekonomivärden. Såväl tillämpningen av LOU som ett politiskt styrmedel som själva lagstiftningsstrukturen i sig kan förstås som innehavandes mål- och värdekonflikter då andra värden än ekonomiska, här förstådda som demokrativärden, tillförs. Möjligheterna att generalisera studiens initiala resultat, d.v.s. de resultat som framkommit i besvarandet av den första teoretiska forskningsfrågan, begränsas till följd av studiens urval. I enlighet med Flyvbjergs resonemang kring generaliserbarhet liksom vad som följer av denna studies syfte bör analysen av LOU som ett politiskt styrmedel utifrån ett aktör-strukturperspektiv främst förstås som ett kunskapsbidrag till ett utforskat område, på vilket det finns möjlighet för fortsatt forskning att bygga vidare på. Vad gäller studiens första kompletterande förklaring, d.v.s. att aktörer inom strukturen kan påverka aktörernas tillämpning av LOU som ett politiskt styrmedel, kan ett

¹⁴⁰ Lundquist, L. (1984). op. cit. s. 11

¹⁴¹ Ibid.

hänsynstagande till aktörer inom strukturen förmodligen också vara fruktbart i andra fall. Att ta hänsyn till aktörer verksamma inom strukturer kan på så sätt vara en viktig utgångspunkt i att djupare förstå hur strukturer påverkar aktörer. Vad gäller att LOU som ett politiskt styrmedel kan förstås i termer av mål- och värdekonflikter, närmare bestämt mellan demokrati – och ekonomivärden, kan dessa resultat vara en utgångspunkt i framtida studier av LOU som ett politiskt styrmedel. För att förstå LOU som ett politiskt styrmedel d.v.s. strukturen i detta fall, liksom aktörernas agerande (här både ideella aktörer och kommunala aktörer) behöver hänsyn tas till den inneboende konflikt som finns i lagstiftningen när andra värden än ekonomiska värden tillförs.

Avslutande diskussion

Att studera LOU som ett politiskt styrmedel ur ett aktör-strukturperspektiv har gett oss en bättre förståelse för ideella organisationers förutsättningar för att vara utförare av offentliga tjänster idag. Vi vet att det finns kunskap hos aktörerna, främst teoretisk sådan, om hur regelverket kan tillämpas för att främja ideella aktörer men också för att nå sociala mål. Däremot är kunskapen om organisationerna, såväl den förda politiken i form av överenskommelser liksom deras roll som utförare, att betrakta som begränsad. Om det finns begränsad kunskap om ideella aktörer som utförare, eller en uppfattning som bygger på en föreställning om ideella organisationers verksamhet som beroende av eldsjälur och ett engagemang som kan ta slut, kan detta inte uteslutas påverka i vilken utsträckning tillämpare av lagstiftningen uppfattar ideella aktörer som aktörer som klarar av att delta i upphandlingar, vilket kan få konsekvenser för om LOU alls tillämpas som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer. Vi vet också att det krävs en stark och tydligt uttryckt politisk vilja, samtidigt som LOU till stor del upplevs som ett hinder av de studerade aktörerna. Studien har också visat att vilken aktör verksam inom strukturen som de kommunala aktörerna tar del av kan påverka arbetet med LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer. Vidare innebär LOU som ett politiskt styrmedel att det kan råda konflikter mellan olika värden och mål som också påverkar den praktiska tillämpningen av LOU. Arbetet med att tillämpa LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer såväl som att nå sociala målsättningar förefaller vara ett arbete som nyligen har kommit ned från idéstadiet i de kommunala organisationerna. Det kan därför vara ett rimligt antagande att de kommuner som här studerats ligger i framkant vad gäller både att tillämpa LOU som ett styrmedel för att främja ideella aktörer såväl som att arbeta med social hänsyn. Att LOU till stor del upplevs som ett hinder kan därför rimligtvis bero på att de möjligheter, d.v.s. det utrymme lagstiftningen ger, ännu inte har prövats tillräckligt i praktiken för att kunna förändra aktörernas, både kommunala

och ideella, uppfattningar om regelverket. Arbetet med sociala hänsyn är alltså ett arbete som ännu inte har fått särskilt stor genomslagskraft i det praktiska arbetet. Då det finns ambitioner på lokal nivå att använda sociala hänsyn i större utsträckning är det rimligt att anta att detta arbete dels kommer att utvecklas framöver i de studerade kommunerna, dels att vi kan komma att se ett liknande arbete i fler kommuner framöver. Om dessa antaganden visas stämna kan föreliggande studies resultat betraktas som en första kunskap på ett område som kan komma att få allt mer aktualitet, vilket motiverar fortsatt forskning på detta område. För detta kan delar av studiens resultat vara användbara.

De ideella organisationerna lever under osäkra förutsättningar. Det finns en balansgång hos det offentliga mellan bidrag och upphandling som är de två ekonomiska relationer (och finansieringskällor) som existerar mellan det offentliga och ideella organisationer. Kravställandet kan innebära att verksamhet som tidigare varit bidragsfinansierad prövas om det ska bli föremål för upphandling då kravställandet medför att relationen allt mer liknar ett tjänsteköp. Detta kan inte minst tänkas skapa en osäkerhet för organisationerna då bidrag eller upphandling medför olika krav på verksamheten och därmed olika möjligheter att kunna tillgodose dessa krav, d.v.s. att kunna bedriva sin verksamhet. Detta är en problematik som bör undersökas närmare för att bättre kunna förstå ideella organisationers förutsättningar, inte bara som "service" utan också som "röst."

Då det främsta hindret med LOU finns i aktörernas uppfattning om hur den befintliga lagstiftningen är utformad hade det varit intressant att undersöka detta närmare. Att undersöka implementeringen av EU-direktivet i Sverige närmare med tonvikt på policyprocessens inputskede hade varit intressant då den ideella sektorns möjligheter till att vara utförare enligt respondenternas utsagor i denna undersökning till stor del tycks vara upphängt på denna artikel, d.v.s. att den inte antogs i Sverige. Utifrån ett av studiens resultat hade varit intressant att titta närmare på aktörerna verksamma inom lagstiftningsområdet. Inte sällan tycks ett långtgående aktörsperspektiv medföra slutsatsen att strukturer bör studeras närmare. Då föreliggande studie visat på att aktörer inom strukturen kan ha betydelse för tillämpningen av LOU som ett politiskt styrmedel för att främja ideella aktörer hade en analys mer präglad av en "top-down"-ansats kunnat vara fruktbar för att närmare förstå dessa aktörer samt hur de påverkar andra aktörers egenskaper. Avslutningsvis är en uppmaning att titta närmare på överenskommelsen, särskilt de lokala överenskommelserna. Ett angreppssätt hade exempelvis kunnat vara vilka underliggande intentioner som finns med dessa avtal och hur dessa ska förstås, som en form av symbolpolitik eller en typ av styrning, inte minst då det tycks läggas ner mycket resurser och tid på dessa avtal. Vad är syftet med dessa överenskommelser och vad finns det för förväntningar hos parterna att

de ska bidra med? Det är i denna form av överenskommelser som en stor del av den nuvarande politiken gentemot ideella organisationer förs på både lokal och nationell nivå. Att studera dessa närmare kan därför ge en ökad förståelse för både de ideella organisationernas roll och förutsättningar men också deras relation till det offentliga idag.

REFERENSER

Litteratur

- Ahlberg, K. & Bruun, N. (2010). *Upphandling och arbete i EU*. Stockholm: Sieps
- Ahlbäck Öberg, S. & Rothstein, B. (red.) (2010). *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. (4. uppl.) Stockholm: SNS förlag
- Alasuutari, P., Bickman, L. & Brannen, J. (red.) (2008). *The SAGE Handbook of Social Research Methods*. London: SAGE
- Bemelmans-Videc, M., Rist, R.C. & Vedung, E. (red.) (1998). *Carrots, sticks & sermons: policy instruments and their evaluation*. New Brunswick, N.J: Transaction.
- Berglund, A. (2007). *Utveckla samverkan med civilsamhället. Inspiration, idéer och metoder*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting
- Blennerger, E. (1993). Begrepp och modeller. *Frivilligt socialt arbete: kartläggning och kunskapsöversikt. Rapport* (s. 33-53).
- Blomqvist, P. & Rothstein, B. (2008). *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. (Iny utg.) Stockholm: Agora
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. (3. ed.) Oxford: Oxford University Press
- Edwardsson, E. & Moius, D. (2009). *Effektivare offentlig upphandling. Problem och åtgärder ur ett rättsekoniskt perspektiv*. Stockholm: Konkurrensverket
- Ekonomisk Debatt (2012). *Temanummer: Konkurrens i välfärden*, nr 4, 2012.
- Eliadis, F.P., Hill, M.M. & Howlett, M. (red.) (2005). *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press
- Flyvbjerg, B. (2003). Fem missförstånd om fallstudieforskning. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 106 (3), s. 185-206
- Hartman, L. (red.) (2011). *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* (2. uppl.) Stockholm: SNS förlag
- Hill, M.J. (2009). *The Public Policy Process*. (5. ed.) Harlow, England: Longman
- Hedlund, G. & Montin, S. (red.) (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Hill, M.J. & Hupe, P. L. (2009). *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*. (2. ed.) Los Angeles: SAGE
- Johansson, M. (2011). *I dialogens namn. Idén om en överenskommelse mellan regeringen och ideella organisationer*. Diss. Växjö: Linnéuniversitetet 2011. Växjö
- Johansson, S. (2001). *Självständiga rörelser eller kommunala underleverantörer? Ideella organisationers roll i välfärdsystemet*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Göteborgs universitet
- Johansson, S. (2005a). *Ideella mål med offentliga medel. Förändrade förutsättningar för ideell välfärd*. Stockholm: Sober
- Johansson, S. (2005b). *Kommunalt stöd till sociala ideella organisationer. Omfattning, utveckling och former*. Stockholm: Socialstyrelsen
- Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press
- Lilja, E. & Åberg, M. (2012). *Var står forskningen om civilsamhället? En internationell översikt*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Lundquist, L. (1987). *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, L. (1984). Aktörer och strukturer. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 87 (1), s. 1-22
- Lundström, T. & Wijkström, F. (2012). Från röst till service: Vad händer sedan? Eller som fisken i vattnet. I: F. Wijkström (red.). *Civilsamhället i samhällskontraktet. En antologi om vad som står på spel*. (s. 245-287) Stockholm: European Civil Society Press

- Lundström, T. & Wijkström, F. (1995). *Från röst till service? Den svenska ideella sektorn i förändring*. Sköndal: Sköndalsinstitutet
- May, T. (2001). *Social Research. Issues, methods and process*. (3. ed). Buckingham: Open University Press
- Norén Bretzer, Y. (2010). *Sveriges politiska system*. (1. uppl.) Lund: Studentlitteratur AB.
- Osborne, S. P. (red.) (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge
- Pedersen, K. (2011). *Upphandlingens grunder. En introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna*. (2. uppl.) Stockholm: Jure
- Pestoff, V. & Brandsen, T. (2010). Public Governance for the Third Sector: opportunities for co-production and innovation? I: S.P Osborne (red.) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*” (s. 223-256) London: Routledge
- Pierre, J. (2009). Tre myter om governance. I: G. Hedlund & S. Montin (red.). *Governance på svenska*. (s. 37-56). Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Pierre, J. (2010). Decentralisering, governance & institutionell förändring. I: S. Ahlbäck Öberg & B. Rothstein (red.). *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. (4. uppl.) (s. 245-270). Stockholm: SNS förlag
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. (3. [completely rewritten] ed.) Oxford: Oxford University Press
- Ragin, C.C. & Becker, H.S. (red.) (1992). *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reuter, M. (2012) Överenskommelsen som spegel och arena. Beträktelser över ett avtal i tiden. I: F. Wijkström (red.) *Civilsambället i samhällskontraktet. En antologi om vad som står på spel*. (s.217-244) Stockholm: European Civil Society Press
- Rothstein, B. & Steinmo, S. (red.) (2002). *Restructuring the Welfare State. Political Institutions and Policy Change*. New York: Palgrave Macmillan
- Salamon, L.M. & Anheier H.K. (1996). *The emerging nonprofit sector. An overview*. Manchester: Manchester University Press.
- Salamon, L. M. (red.) (2002). *The Tools of Government. A guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press
- Sannerstedt, A. (1991). Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken. I: Rothstein, B. (red.). *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. (1. uppl.) (s. 12-41). Stockholm: SNS förlag
- Svedberg, L. (2001). Spelar ideella och informella insatser någon roll för svensk välfärd? *Välfärdstjänster i omvandling. Antologi från Kommittén Välfärdsboksut.* (s. 141-188).
- Teorell, J. & Svensson, T. (2007). *Att fråga och svara. Samhällsvetenskaplig metod*. (1. uppl.) Stockholm: Liber
- Vedung, E. (1998). Policy instruments: Typologies & Theories. I: Bemelmans-Videc, M. et al (red.) (2003). *Carrots, sticks & sermons: policy instruments and their evaluation*. (s. 21-58) New Brunswick, N.J: Transaction
- Walliman, N.S.R. (2006). *Social Research Methods. [Elektronisk resurs]*. London: SAGE
- Widerberg, K. (2002). *Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur
- Wijkström F. & Lundström, T. (2002). *Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila sambället*. Stockholm: Sober
- Wijkström, F. & Einarsson, T. (2006). *Från nationalstat till näringsliv? Det civila samballets organisationsliv i förändring*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet (EFI), Handelshögskolan i Stockholm.
- Winter, S. C. (2006). Implementation. I: Peters, B.G. & Pierre, J. (eds). *Handbook of Public Policy*. (s. 151-168) London: SAGE
- Yin, R.K. (2007). *Fallstudier: design och genomförande*. (1. uppl.) Malmö: Liber.

Offentligt tryck

IJ 2008/2110/UF, Regeringens protokoll, Integrations- och jämställdhetsdepartementet
Konkurrensverket (2012:3). *Siffror och fakta om offentlig upphandling*. Stockholm: Konkurrensverket
Proposition 2009/10:55 *En politik för det civila samhället*
Proposition 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013*
Skr. 2008/09:2007 Regeringens skrivelse, *Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*
SFS 2007:1097 *Lagen om offentlig upphandling (LOU)*
SOU 2006:28. *Nya upphandlingsregler 2*. Slutbetänkande Upphandlingsutredningen 2004.
Stockholm: Finansdepartementet
SOU 2007:66. *Rörelser i tiden*. Slutbetänkande Utredningen om den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden. Stockholm: Utbildningsdepartementet
SOU 2011:73. *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*. Delbetänkande Upphandlingsutredningen 2010. Stockholm: Socialdepartementet
SOU 2012:32. *Upphandlingsstödet framtid*. Betänkande Upphandlingsstödsutredningen. Stockholm: Socialdepartementet
Tillväxtverket (2012:0142). *Varför är det så få idéburna organisationer i välfärden?* Stockholm: Tillväxtverket

Övriga källor

Jadoun, G., McCrudden, C., Carranta, R. & Trybus, M. (2008). *Study on the incorporation of Social Considerations in Public Procurement in the EU. Proposed Elements for taking account of the Social Considerations in Public Procurement*. European Commission: DG Employment, Social Affairs, Equal Opportunities. Tillgänglig via EU-kommissionens webbplats:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=331&langId=en&newsId=417&furtherNews=yes>
(2013-01-05)

Konkurrensverket (2009) "Upphandling och mindre företag – öka SME:s deltagande och dra nytta av konkurrensen", Promemoria Dnr 385/2008. Tillgänglig via internet (2012-12-04):
http://www.kkv.se/upload/Filer/Upphandling/SME/pm_upphandling_%20mindre_foretag_pdf.pdf

Konkurrensverket, områden i behov av forskning
<http://www.konkurrensverket.se/upload/Filer/Forskning/Upphandlings%C3%A4mnen.pdf>
(2013-01-06)
http://www.konkurrensverket.se/t/Page_309.aspx (2013-01-06)

LO (2012). *Allmänheten om vinster i välfärden*, NOVUS på uppdrag av LO, Rapport 24 sep 2012:
[http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/unidView/7C1282A466AF7E44C1257A8A003CEE13/\\$file/Vinster_i_valfarden.pdf](http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/unidView/7C1282A466AF7E44C1257A8A003CEE13/$file/Vinster_i_valfarden.pdf) (2012-11-17)

Överenskommelsen kansli, uppgifter om lokala och regionala överenskommelser:
<http://overenskommelsen.se/lokalt/> (2012-11-01)

Göteborgs stad

Överenskommelse Göteborgs stad:

Överenskommelse om samverkan mellan Göteborgs stad och social ekonomi:

<http://idekom.org/wp-content/uploads/%C3%96verenskommelse-och-%C3%A5tg%C3%A4rdsplan6.pdf> (2012-12-10)

Överenskommelse om samverkan mellan Göteborgs stad och social ekonomi, datum för antagande:
<http://idekom.org/author/admin/> (2013-01-05)

Förslag till budget 2012 och flerårsplaner för 2013-2014 för Göteborgs stad
http://goteborg.se/wps/wcm/connect/9601d320-58fd-458e-b629-50e5ebdb204a/Budget2012_S_MP_V.pdf?MOD=AJPERES (2012-12-31)

Örebro kommun

Överenskommelse Örebro kommun:

Överenskommelse om samverkan i Örebro mellan det civila samhället och kommunen:

<http://www.orebro.se/download/18.10a5ec012aea6a1364800094/Samverkan+mellan+civila+samh%C3%A4llet+och+%C3%96rebro+kommun+-+broschyr.pdf> (2012-12-10)

Riktlinjer för hållbar upphandling, Örebro kommun, 2012-06-19, KS 225/2012:

<http://www.orebro.se/download/18.cfa50eb1387e85ecee80001131/H%C3%A5llbar+upphandling+-+riktlinjer+.pdf> (2012-12-31)

Upphandlingspolicy Örebro kommun, 2012-06-19, KS 225/2012 § 141:

<http://www.orebro.se/download/18.cfa50eb1387e85ecee80001128/Upphandlingspolicy.pdf> (2012-12-31)

Botkyrka kommun

Överenskommelse Botkyrka kommun:

- Handbok för samverkan mellan kommunen och sociala ekonomin/ idéburna organisationer (SE/IBO):

<http://overenskommelsen.se/wp/wp-content/uploads/2011/05/Handbok-f%C3%B6r-social-ekonomi-Botkyrka.pdf> (2012-12-10)

- Principer för samarbete och överenskommelser mellan idéburna organisationer och Botkyrka kommun:

Kommunledningsförvaltningen, Botkyrka kommun, 2009-03-06, Dnr KS/2005:392¹⁴²

¹⁴² Sökbar via google på internet med sökorden ”Överenskommelse Botkyrka kommun idéburen plattform” (2013-01-05)

BILAGA 1. Intervjuguide kommunala tjänstemän

Inledande frågor

- Hur länge har du arbetat med upphandlingsfrågor? I x kommun?
- Har du arbetat på något annat sätt inom x kommuns organisation? Annan kommun?
- Vad har du för utbildningsbakgrund?

Upphandling

- Kan du beskriva hur du arbetar/hur arbetet med upphandlingar går till?
- Är några delar av upphandlingen viktigare än andra för att kunna underlätta för ideella aktörer? - Om ja, vilka? Tror du att dina kollegor delar denna uppfattning/har en annan uppfattning?

LOU som styrmedel

- Hur skulle du definiera sociala hänsyn/sociala villkor?
- Har du/organisationen erfarenhet av att arbeta med sociala hänsyn vid offentlig upphandling?
- Om ja, hur lång och hur arbetar ni med detta? Exempel på när sociala hänsyn för att underlätta för ideella aktörer?
- Känner du till den lokala överenskommelsen? Om ja, har du varit involverad i arbetet med överenskommelsen? Om ja, hur?
- Ser du några hinder/möjligheter med den lokala överenskommelsen? Om ja, vilka?
- Hur ser du på er lokala överenskommelse i f.h.t. till den nationella överenskommelsen/andra lokala överenskommelser?
- Har du i din vardag stöd från nationella/internationella/lokala/regionala aktörer då det gäller offentlig upphandling med sociala hänsyn?
- Upplever du att synen på vad som är sociala hänsyn har ändrats? Om ja, hur och varför?
- Hur ser du på kommuners/kommunens roll att underlätta för ideella aktörer som utförare? Tror du andra upphandlare delar/inte delar denna uppfattning?
- Hur ser du på tjänstemäns roll att underlätta för ideella aktörer genom upphandling? Tror du andra upphandlare delar/inte delar denna uppfattning?
- Ser du några svårigheter/möjligheter med att använda LOU i detta syfte?
- Anser du det vara önskvärt att underlätta för ideella aktörer? Om ja, varför?

Relation beställare - utförare

- Har du tidigare erfarenhet av att vara verksam inom en ideell organisation?
- Hur ser du på ideella organisationer? Hur ser du på ideella organisationer som utförare? Tror du att denna delas med dina kollegor?
- Hur tror du att kommunens arbete med att främja ideella aktörer genom upphandlingsförfarandet enligt LOU uppfattas av ideella organisationer?
- Hur ser du på ideella aktörers möjligheter till att konkurrera på lika villkor?
- Vilka fördelar respektive nackdelar anser du finns med ideella aktörer i förhållande till andra utförare, t.ex. offentliga och privata vinstdrivande?
- Hur skulle du beskriva relationen/samarbetet mellan upphandlare och ideella aktörer/andra aktörer i upphandlingsförfarandet?
- Är det något som du önskar tillägga?

BILAGA 2. Intervjuguide ideella aktörer

Inledande frågor

- Hur länge har du varit verksam i en ideell organisation? I x kommun?
- Vad har du för utbildningsbakgrund/(annan) arbetslivserfarenhet?
- Beskriv kortfattat er organisation: mål och visioner, arbetssätt!
- Vilka är organisationens främsta finansieringskällor?
- Har du varit involverad i arbetet med att ta fram en överenskommelse? Om ja, hur?

Upphandling

- Har er organisation sökt några upphandlingar?
- Om ja, hur många upphandlingar har ni sökt de senaste två-tre åren? Hur många upphandlingar har ni fått? Vad tror du att ni har fått/inte fått kan bero på?
- Om nej, varför har ni inte sökt några upphandlingar? (om nej, hoppa över följande två frågor)
- Finns det några delar med upphandlingen som är svårare/enklare än andra? Om ja, vilka?
- Finns det några delar av upphandlingen som är viktigare än andra för att kunna underlätta för ideella aktörer? Om ja, vilka?

LOU som styrmedel

- Hur skulle du definiera sociala hänsyn/sociala villkor? Har du någon uppfattning om och hur denna delas av kommunen? Om nej, hur skiljer den sig?
- Upplever du att kommunen har ändrat sitt arbetssätt i någon utsträckning vad gäller att underlätta för ideella aktörer som utförare? Om ja, hur? Om nej, varför?
- Vilka förväntningar har ni på kommunen vad gäller att just underlätta för ideella aktörer som utförare genom upphandlingsförfarandet?
- Ser du några svårigheter/möjligheter med den lokala ÖK? Om ja, vilka?
- Hur ser du på er lokala överenskommelse i f.h.t. den nationella/andra lokala ÖK?
- Hur ser du på kommunens/kommuners roll att underlätta för ideella aktörer som utförare?
- Hur ser du på tjänstemäns roll i att underlätta för ideella aktörer genom LOU?
- Ser du några svårigheter/möjligheter med detta arbete?
- Anser du det vara önskvärt att underlätta för ideella aktörer? Om ja/nej, varför?
- Hur ser du på era liksom ideellas möjligheter överlag till att konkurrera på lika villkor? Vilken betydelse tillmäter ni kommunens arbete med LOU i detta syfte?
- Vilka andra faktorer anser ni har betydelse för att ideella aktörer kan konkurrera på lika villkor?
- Har du någon uppfattning om hur arbetet med att underlätta för ideella aktörer som utförare kommer att utvecklas framöver i kommunen?

Relation beställare - utförare

- Har du tidigare erfarenhet av arbete inom x kommun? Annan kommun?
 - Hur ser du på er organisations roll? Tycker du att denna syn stämmer överens med din syn på ideella organisationer generellt?
 - Hur ser du på rollen som upphandlare? Har du någon uppfattning om denna?
 - Har du någon uppfattning om hur kommunen uppfattar ideella organisationer? Skiljer det sig åt mellan organisation-kommun/olika kommundelar? Om ja, i vilken utsträckning?
 - Finns det några fördelar/nackdelar med ideella aktörer i förhållande till andra utförare, t.ex. offentliga och privata vinstdrivande? Om ja, vilka?
 - Hur skulle du beskriva relationen/samarbetet mellan upphandlare och ideella aktörer i upphandlingsförfarandet?
- Upplever du att relationen till kommunen (både politiken och förvaltningen) har förändrats? I och med överenskommelsen? Annat?
- Är det något som du önskar tillägga?

BILAGA 3. Förteckning över intervjupersoner

Kommunala tjänstemän

Anders Kuytser, upphandlingschef Upphandlingsenheten Botkyrka kommun, 2012-11-07

Göran Gunnarsson, upphandlare Upphandlingsenheten Örebro Kommun, 2012-11-09

Helena Sagwall, upphandlare Upphandlingsbolaget Göteborgs stad, 2012-11-13

Filip Eriksson, upphandlare Upphandlingsenheten Örebro kommun, 2012-11-15

Lotta Lidén Lundgren, Enhetschef Social resursförvaltning Göteborgs stad 2012-11-26

Ideella organisationer

Mats Wähleman, verksamhetschef Hela Människan Botkyrka-Salem, 2012-11-08

Shahina Begum, verksamhetsföreståndare Kvinnoresurscenter Botkyrka, 2012-11-08

Raoul Hansson, verksamhetsansvarig Verdandi Botkyrka, 2012-11-15

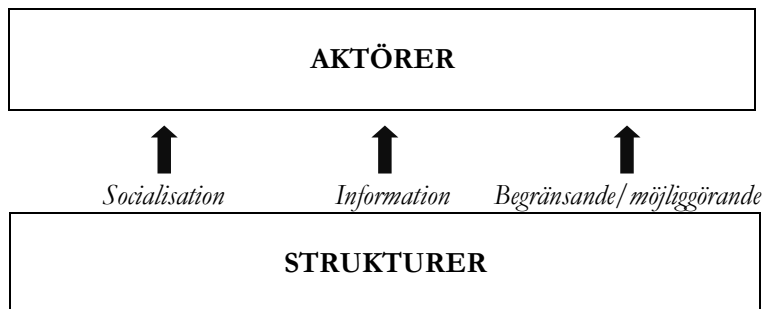
Olof Jacobsson, Områdeschef daglig verksamhet, Stadsmissionen Göteborg, 2012-11-15

Solweig Fahlgren, Föreståndare Hela Människan-Ria Dorkas, Örebro, 2012-11-16

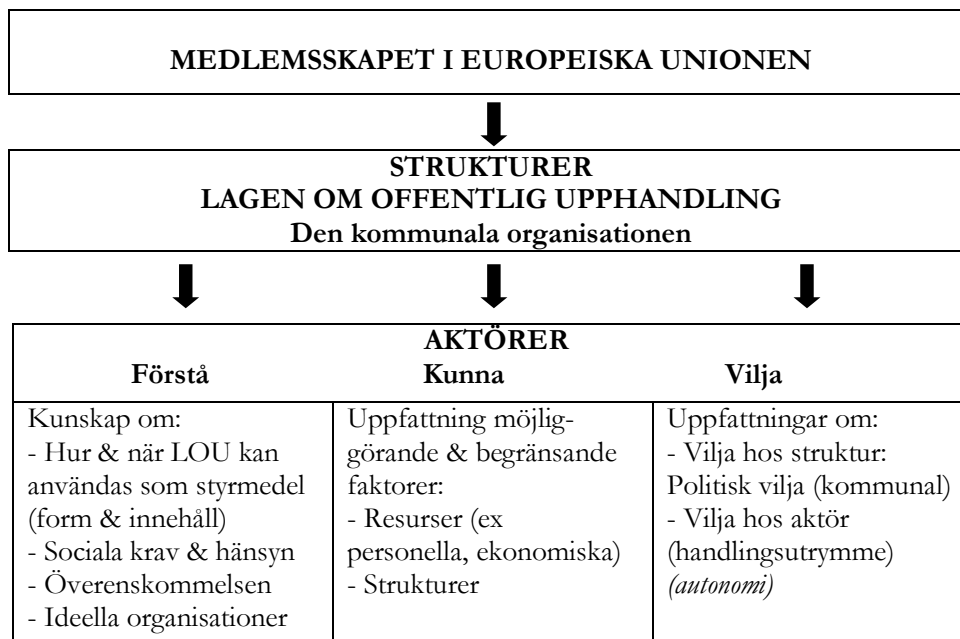
Ann-Marie Wulfstrand-Byhlin, Verdandi Örebro 2012-11-23

BILAGA 4. Förteckning av figurer

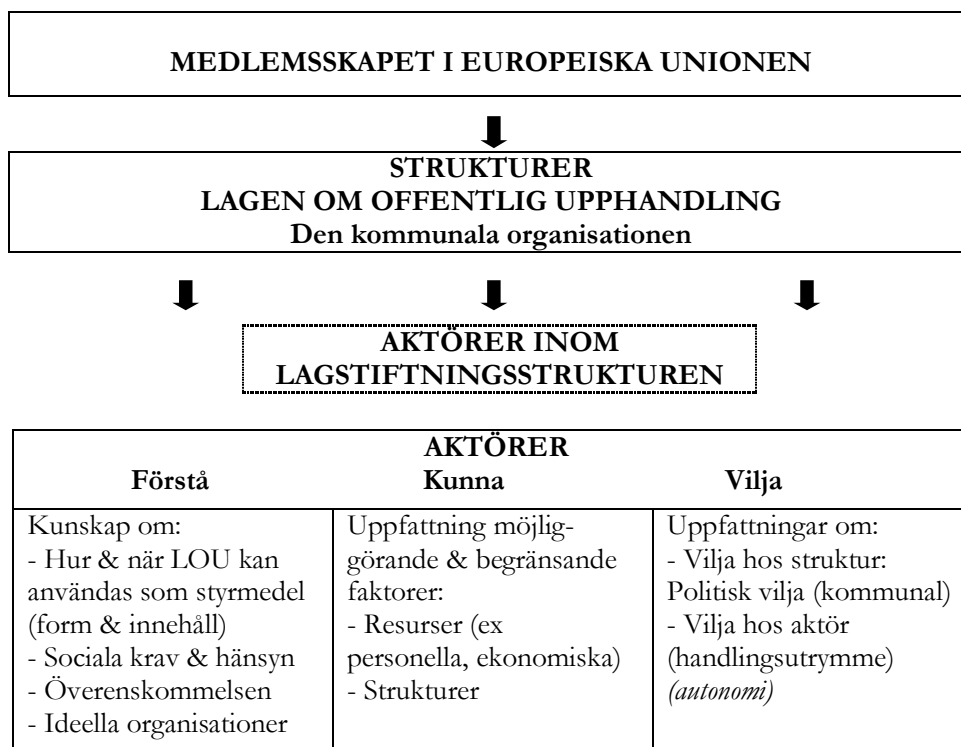
Fig. 1. Lundquists tre påverkansströmmar



Figur 2. Analysram ”förstå, kunna, vilja”



Figur 3. Aktörsstöd inom lagstiftningsstrukturen



Figur 4. LOU som ett politiskt styrmedel – mål- och värdekonflikter

SAMHÄLLSPOLITISKA MÅL <i>(demokrativärden)</i>	EKONOMISKA MÅL <i>(ekonomivärden)</i>
Utvärdering med kriterier Sociala hänsyn Upphandlingar av delområden Ideella aktörer (mervärde)	Utvärdering med tonvikt på pris Affärsmässighet Upphandlingar av större områden Vinstdrivande aktörer

Figur 5. LOU som ett politiskt styrmedel – mål- och värdekonflikter en del av strukturen

