



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

# ATT VARA ELLER ICKE VARA EN EKONOMISK VERKSAMHET

En argumentationsanalys av debatten kring skyddat boende  
i relation till LOU och EU:s regler om statligt stöd

**Nellie Alin & Viktor Fåglund**

---

Program:	Kandidatprogrammet i offentlig förvaltning, 180 hp
Kurs (kurskod):	Kandidatuppsats i offentlig förvaltning, 15 hp (FH1504)
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	VT/2020
Handledare:	Stig Montin
Examinator:	Gregg Bucken-Knapp

## **Förord**

Vi vill inleda arbetet med att rikta ett stort tack vår handledare Stig Montin. Din vägledning och expertis har varit ovärderlig i utförandet av vår studie. Vi kan med stor säkerhet säga att vi inte hade kunnat ha en bättre handledare för det ämne som behandlats. Tack Stig!

Ett tack riktas även till Andrea, Ertan, Anders och Jamie för sällskapet, fikan och skratten som vi har delat tillsammans under dessa veckor. Uppsatsskrivandet hade inte varit detsamma utan er vid vår sida.

Göteborgs Universitet, maj 2020.

Nellie Alin & Viktor Fåglund

## Sammanfattning

Program:	Kandidatprogrammet i offentlig förvaltning, 180 hp
Kurs (kurskod):	Kandidatuppsats i offentlig förvaltning, 15 hp (FH1504)
Titel (svensk):	Att vara eller icke vara en ekonomisk verksamhet
Titel (engelsk):	To be or not to be an economic activity
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	VT/2020
Handledare:	Stig Montin
Examinator:	Gregg Bucken-Knapp
Nyckelord:	Skyddat boende, Ekonomisk verksamhet, Statsstöd, LOU, IOP

---

**Syfte:** Studien syftar till att redogöra för hur olika aktörer argumenterar för skyddat boende som ekonomisk eller icke-ekonomisk verksamhet. Arbetet ska även utifrån analysen försöka skapa en förståelse kring varför tolkningarna av verksamheten kan komma att skilja sig åt.

**Teori:** I studien har vi använt oss av en teoretisk typologi där vi beskriver styridealerna hierarki, marknad samt nätverk och applicerar styrverktygen bidrag, upphandling och IOP på de olika idealtyperna. Den teoretiska typologin används för att försöka skapa förståelse för det resultat som argumentationsanalysen genererat.

**Metod:** En kvalitativ argumentationsanalys har använts för att utföra studien. Analysen innehåller kategoriseringar av olika argument som förekommer i SOU 2019:56, promemoria Ds 2019:7 samt de 91 stycken remissyttranden som riktats mot dem.

**Resultat:** I analysen urskiljs instanser som anser att skyddat boende är en icke-ekonomisk verksamhet, ekonomisk verksamhet och de som argumenterar för att en klassificering måste göras utifrån rådande omständigheter. Analysen visade att en övervägande del av argumenten som talade för skyddat boende som ekonomisk verksamhet hänvisade till regelverk och praxis. Den övervägande delen för de argument som menade att skyddat boende inte bör ses som en icke-ekonomisk verksamhet utgick däremot från hur klassificeringen hade fungerat i praktiken. Genom en applicering av idealtyperna hierarki, marknad och nätverk kunde möjliga förklaringar redovisas för varför tolkningen av verksamheten skiljer sig åt. Analysen kunde konstatera att de analyserade aktörernas tolkningar av skyddat boende formades utifrån den idealtyp som aktörerna ser som definitiv.

# Innehållsförteckning

<b>1. INLEDNING</b> .....	<b>7</b>
1.1 INTRODUKTION .....	7
1.2 PROBLEMFÖRMULERING .....	8
1.3 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING .....	10
1.4 TIDIGARE FORSKNING .....	11
<b>2. BAKGRUND</b> .....	<b>13</b>
2.1 EU:S REGELVERK KRING STATLIGT STÖD.....	13
2.1.1 Kriteriet offentliga medel .....	14
2.1.2 Selektivitetskriteriet .....	14
2.1.3 Företagskriteriet .....	15
2.1.4 Gynnandekriteriet.....	15
2.1.5 Konkurrens- och samhandelskriteriet.....	16
2.1.6 Undantagsregler i samband med statsstöd.....	16
2.2 TEORETISK TYPOLOGI .....	19
2.2.1 Hierarki.....	19
2.2.2 Marknad.....	19
2.2.3 Nätverk.....	20
<b>3. METOD</b> .....	<b>22</b>
3.1 METODOLOGISKA ÖVERVÄGANDEN.....	22
3.2 KÄLLKRITIK .....	22
3.3 URVAL.....	23
3.4 ARGUMENTATIONSANALYS SOM METOD.....	24
<b>4. ARGUMENTATIONSANALYS</b> .....	<b>25</b>
4.1 NY MODELL FÖR STATS BIDRAG TILL VISSA IDEELLA ORGANISATIONER INOM BROTTSOFFEROMRÅDET (Ds 2019:7).....	25
4.2 IDÉBUREN VÄLFÄRD (SOU 2019:56) .....	26
4.3.1 Arbetsmarknadsdepartementet (Promemoria Ds 2019:7).....	26
4.3.2 Remissinstanser.....	28
4.4 SKYDDAT BOENDE SOM ICKE-EKONOMISK VERKSAMHET .....	32
4.4.1 Finansdepartementet (SOU 2019:56).....	32
4.4.2 Remissinstanser.....	33
<b>5. AVSLUTANDE KAPITEL</b> .....	<b>41</b>
5.1 SLUTDISKUSSION .....	41
5.2 FÖRSLAG TILL FRAMTIDA FORSKNING .....	43
<b>6. REFERENSLISTA</b> .....	<b>44</b>

## Förkortningar

BRÅ	Brottsförebyggande rådet
DS	Departementsserien
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
FEUF	Fördraget om europeiska unionens funktionssätt
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
IOP	Idéburet offentligt partnerskap
LOU	Lag (SFS 2016:1145) om Offentlig Upphandling
NCK	Nationellt centrum för kvinnofrid
NESGI	Non Economic Services of General Interest
NPM	New Public Management
ROKS	Riksorganisationen för kvinno- och tjejjourer i Sverige
SFS	Svensk författningssamling
SGEI	Services of General Economic Interest
SGI	Services of General Interest
SKR/SKL	Sveriges kommuner och regioner
SoL	Socialtjänstlag (SFS 2001:453)
SOU	Statens offentliga utredning

# 1. Inledning

*Kapitlet inleds med en introduktion som syftar till att ge en bakgrund av skyddat boende som insats för våldsutsatta kvinnor. Introduktionen kommer att utmynna i en problemformulering och därefter kommer arbetets syfte och frågeställning att presenteras. Kapitlet innehåller även en redogörelse för tidigare forskning samt arbetets avgränsningar.*

## 1.1 Introduktion

År 2019 anmäldes 28 400 fall av misshandel där offret var en kvinna över 18 år. 31 procent av kvinnorna var vid tidpunkten, eller har vid ett tidigare tillfälle, varit i en nära relation med förövaren. Mörkertalet är dock stort när det gäller anmälningar av våld i nära relationer, det uppskattas att en fjärdedel av alla fall polisanmäls (Brottsförebyggande rådet [BRÅ], 2019, s.17). Skyddat boende är den insats som är dominerande för våldsutsatta kvinnor (Sveriges kommuner och regioner [SKR], 2006, s.70). Arbetsmarknadsdepartementet (2019, s.49) har uppskattat att cirka 3000 kvinnor årligen vistats på denna form av boende. Socialstyrelsen (2013) definierar skyddat boende på följande vis: *”Boendeinrättning som tillhandahåller platser för heldygnsvistelse avsedda för personer som behöver insatser i form av skydd mot, våld eller andra övergrepp tillsammans med andra relevanta insatser”* (Socialstyrelsen, 2013, s.11).

I Sverige är det enligt socialtjänstlag (SoL) kommunernas ansvar att tillhandahålla stöd och skydd för enskilda. Ansvaret fastställs genom bestämmelsen i 2 kap. 1 §: *“Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver”* (Socialtjänstlag [SoL], SFS 2001:453). Att socialtjänsten ansvarar för att erbjuda stöd och hjälp för brottsoffer specificeras i 5 kap. 11 §. På senare år har ansvaret att skydda våldsutsatta kvinnor tydliggjorts. År 2007 beslutade Riksdagen att skärpa socialtjänstlagen och ändringen innebar att kommunerna numera har en ovillkorlig skyldighet att ansvara för våldsutsatta kvinnor. Följande bestämmelse finns sedan år 2007 i SoL kap 5. 11 §: *“Socialnämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation”* (SoL, SFS 2001:453). Skyldigheten att erbjuda skydd till våldsutsatta kvinnor förtydligades även när Istanbulkonventionen trädde i kraft år 2014. I konventionen beskrivs våld mot kvinnor som en följd av det ojämlika maktförhållande som finns mellan kvinnor och

män. Konventionen syftar till att bekämpa våldet som riktas mot kvinnor (Nationellt centrum för kvinnofrid [NCK], u.å.a).

Det är som tidigare beskrivet kommunernas ansvar att erbjuda skyddat boende till de medborgare som är i behov skydd. Kommuner kan välja att driva sina skyddade boenden under kommunal regi alternativt med hjälp av ideella eller privata aktörer. När kommuner väljer att samverka med externa aktörer finns det i dagsläget tre tillvägagångssätt: bidragsgivning, upphandling eller idéburet offentligt partnerskap (IOP) (Upphandlingsmyndigheten, 2018). Historiskt sett har det mest förekommande tillvägagångssättet varit ett tillhandahållande genom samarbete med lokala kvinnojourer. Jourerna har erbjudit platser för kvinnor och kommunerna har stöttat med ekonomiska bidrag. Anledningen till att ideella kvinnojourer historiskt sett varit framträdande i tillhandahållandet av skyddat boende har sin grund i den kvinnojour rörelse som startade i mitten av 1970-talet. Rörelsen uppkom som en kritik mot samhällets bristande kapacitet att skydda barn och kvinnor som blivit offer för våld i nära relationer (NCK, u.å.b). Idag uppskattas runt 70 procent av de skyddade boendena drivas i ideell regi, 20 procent i kommunal regi och de resterande 10 procenten i privat vinstdrivande regi (Arbetsmarknadsdepartementet, 2019, s.49).

Även om de ideella kvinnojourerna i dagsläget är de aktörer som vanligtvis tillhandahåller skyddat boende så syns en tydlig förändring. I samband med att fler kommuner börjat ta sitt ansvar gällande skydd mot våldsutsatta kvinnor har det även dykt upp frågetecken kring hur kommunerna ska tillhandahålla och finansiera de skyddade boendena.

## 1.2 Problemformulering

Utifrån den mediala rapporteringen finns det mycket som tyder på att det råder en oro inom kvinnojour rörelsen. De ideella kvinnojourerna rapporterar om nedläggningar av lokala jourer, boenden som ekar tomma och en telefon som inte längre ringer. En önskvärd förklaring hade varit att våldet mot kvinnor har minskat, men de senaste rapporteringarna från brottsförebyggande rådet visar det motsatta. Det som i ett flertal artiklar beskrivs vara förklaringen på kvinnojourernas minskade verksamhet är en förändring i hur kommuner väljer att tillhandahålla skyddat boende. Kommuner verkar i allt större utsträckning använda sig av offentlig upphandling (Klintö, 2020).

Många aktörer inom kvinnojour rörelsen och förespråkare av det civila samhället ser denna

utveckling som oroande, de anser att upphandlingar inte tar hänsyn till de ideella organisationernas särart. Trots att de ideella organisationerna slagit larm kring förändringen och hur den kommer att påverka deras verksamhet så fortsätter socialtjänster att genom upphandlingsförfaranden inkludera både privata och ideella aktörer. Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks) (2018) ser det som etiskt fel att privata aktörer ska tjäna pengar på våldsutsatta kvinnor. Organisationen anser även att de ideella kvinnojournernas kunskap kommer att gå förlorad om kommuner väljer att samverka med vinstdrivande aktörer. Unizon (2019a) beskriver att kommuners förfrågningsunderlag vid upphandling är problematiska eftersom de frekvent innehåller krav som kvinnojourer inte når upp till. Kraven kan till exempel vara att boendets personal ska vara högskoleutbildad, specifika lokalanpassningar eller krav på olika försäkringar. Krav som är kostsamma och sällan står i samklang med de ideella kvinnojournernas ekonomiska situation (Unizon, 2019a).

För att undersöka möjliga förklaringar till kommunernas förändrade sätt att tillhandahålla skyddat boende så studerades artiklar publicerade av Roks och Unizon<sup>1</sup>. Vi fastnade för en artikel där Unizon (2020) diskuterar Arbetsmarknadsdepartementets promemoria *Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet* (Ds 2019:7) och Finansdepartementets statliga offentliga utredning *Idéburen välfärd* (SOU 2019:56). Unizon beskriver att dessa två rapporter skiljer sig åt gällande synen på skyddat boende. I Ds 2019:7 anser Arbetsmarknadsdepartementet att skyddat boende ska ses som en ekonomisk verksamhet medan Finansdepartementet i SOU 2019:56 anser att rättsläget kring klassificeringen är oklart (Unizon, 2020). Beroende på om verksamheten klassificeras som ekonomisk eller icke-ekonomisk så förändras möjligheterna för kommunerna att välja hur de ska finansiera sitt skyddade boende. Om skyddat boende ses som en ekonomisk verksamhet så omfattas verksamheten av både LOU och EU:s regler kring statligt stöd, vilket innebär att verksamheten i princip måste upphandlas. Om skyddat boende däremot ses som en icke-ekonomisk verksamhet så finns det fler finansieringsalternativ, exempelvis möjliggör det för samverkan i form av IOP. Den pågående debatten kring skyddat boende och hur verksamheten ska klassificeras kan komma att ha en stor betydelse för hur skyddade boenden tillhandahålls i framtiden och inte minst kan debatten komma att ha en stor betydelse för kvinnojourrörelsens framtid (Unizon, 2020).

<sup>1</sup> Roks och Unizon är två riksorganisationer för kvinnojourer. Roks bildades år 1984 och organisationen innefattar 150 ideella kvinnojourer. Unizon bildades år 1996 och gick tidigare under namnet Sveriges Kvinnojourers Riksförbund (SKR). Organisationen samordnar för tillfället 140 ideella kvinnojourer (NCK, u.å.b).



### 1.3 Syfte och frågeställning

Studien syftar till att redogöra för hur olika aktörer argumenterar för skyddat boende som ekonomisk eller icke-ekonomisk verksamhet. Arbetet ska även utifrån analysen försöka skapa en förståelse kring varför tolkningarna av verksamheten kan komma att skilja sig åt. Genomförandet av denna studie avser att generera kunskap som ses som intressant och givande utomvetenskapligt såväl som inomvetenskapligt. Det inomvetenskapliga syftet med arbetet är att gestalta den förändring som sker inom den offentliga förvaltningen kopplat till styrning. Studien har som utgångspunkt att beskriva skyddat boende, men resultatet kan komma att tolkas som en förändring i en större kontext. Det utomvetenskapliga syftet med arbetet är den kunskap om skyddat boende som arbetet kommer att generera. Skyddat boende är som tidigare nämnt en av de vanligaste insatserna för våldsutsatta kvinnor, men i dagsläget finns det begränsad forskning inom området. Att öka kunskapen inom ett ämne som rör mäns våld mot kvinnor kan ses som en del av det övergripande arbetet med jämställdhet. Arbetet syftar därför till att vara deltagande i utvecklingen gentemot ett jämställt samhälle.

Frågeställningen som arbetet ämnar besvara är följande:

- *Hur argumenterar olika aktörer för skyddat boende som en ekonomisk eller icke-ekonomisk verksamhet?*
- *Vad kan förklara skilda tolkningar av verksamheten?*

De aktörer som frågeställningen syftar på är Finansdepartementet som publicerat SOU 2019:56, Arbetsmarknadsdepartementet som publicerat promemorian Ds 2019:7 samt de instanser som formulerat remissyttrande gentemot utredningarna.

## 1.4 Tidigare forskning

Det vi avser att undersöka i studien är debatten kring skyddat boende som en ekonomisk eller icke-ekonomisk verksamhet. Studien kommer att innefatta EU:s regelverk kring konkurrens och statligt stöd samt lagen om offentlig upphandling. Det finns även ett fokus på hur regleringarna förhåller sig till finansiering av skyddat boende genom IOP, bidrag samt upphandling. Nedan kommer vi att diskutera tidigare forskning kring dessa ämnen för att få mer kunskap kring ämnet som vår studie kommer att behandla.

I studien *politik och juridik inom offentlig förvaltning* (2018) diskuterar Hettne och Montin hur EU:s regelverk får allt större utrymme i den kommunala verksamheten. Genom en nationell tillämpning av EU:s lagstiftning så har ett marknadstänk och konkurrensutsättning blivit mer centralt. Framträdandet märks framför allt genom lag (SFS 2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), som författarna beskriver som ”*ett av de viktigaste instrumenten för en effektiv användning av offentliga resurser och främjande av tillväxt ...*” (Hettne & Montin, 2018, s.115). Emellertid har LOU framställts som en svårtolkad lag som försvårar den politiska handlingsfriheten i kommunerna (Hettne & Montin, 2018, s.115). I takt med att EU:s lagstiftning implementerats i Sverige har även jurister i allt större utsträckning tagit över ansvaret för olika delar som tidigare varit politikernas ansvarsområde. Detta tyder på en juridifiering inom den kommunala verksamheten (Hettne & Montin, 2018, s.116). Författarna diskuterar även att det inom juridiken kan uppstå spänningar mellan politik och juridik och de förklarar tre möjliga utfall kring detta. Första är att politiska institutioner, i författarnas fall kommuner, formar juridiska lösningar som de själva gynnas av. Detta bidrar till att kommunernas politiska handlingsutrymme kvarstår. Det andra utfallet handlar om när politik och juridik möts så konflikten upphör, då försvinner även behovet av konflikthantering. Det sista utfallet innebär att motsättningar som finns inom politiken vidareförs från politiska institutioner till juridiska. Jurister kan i dessa fall företräda skilda tolkningar av EU:s regelverk samt LOU och hur lagarna ska tillämpas (Hettne & Montin, 2018, s.116-117). Ett exempel som visar att det politiska handlingsutrymmet kan minska genom konkurrenslagstiftningen är Alingsåsfallet. Alingsås kommun ingick ett IOP med den ideella organisationen Bräcke Diakoni där deras verksamhet huvudsakligen omfattade en vårdkedja för äldre personer med demens. Kommunen hade tidigare upphandlat verksamheten av Bräcke Diakoni men valde den här gången att istället ingå ett IOP. Konkurrensverket, som ansvarar för tillsynen av offentlig upphandling, ansåg att Alingsås gjorde sig skyldiga till en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket menade att var otillåtet eftersom det fanns en marknad som erbjöd både

äldreomsorg samt de övriga tjänsterna som avtalet omfattade. Konkurrensverket valde därför att lämna in en ansökan till förvaltningsrätten i Göteborg där de yrkade att Alingsås kommun skulle betala en upphandlingsskadeavgift på fem miljoner kronor (Hettne & Montin, 2018, s.125-126). En effekt av händelsen är att det kan skapa en osäkerhet hos kommunerna när det gäller att testa nya former av finansiering av välfärdstjänster (Hettne & Montin, 2018, s.116).

I studien *Hur hanterar ideella organisationer LOU-upphandlingar?*, skriven av Jutterström och Segnestam Larsson (2020), behandlar författarna hur ideella organisationer hanterar offentliga upphandlingar. Författarna diskuterar de utmaningar som en marknadsiering, framför allt genom införandet av LOU, har för påverkan på ideella organisationer. Studien omfattar elva fall, tre fall med mindre ideella kvinnojourer och åtta fall med den stora ideella organisationen Bräcke Diakoni (Jutterström, Segnestam & Larsson, 2020, s.10). Fallen kategoriserades utifrån huvudstrategierna acceptera, anpassa, avstå och ersätta som ska beskriva hur organisationerna hanterade upphandlingarna (Jutterström, Segnestam & Larsson, 2020, s.45). Resultatet visade på en stor spridning av hur de ideella organisationerna hanterade upphandlingar, vilket enligt författarna inte alls var självklart (Jutterström, Segnestam & Larsson, 2020, s.5, 54). Det som förekom intressant för vår studie var huvudstrategin “ersätta” som nästan uteslutande handlade om att använda sig av IOP istället för upphandling (Jutterström, Segnestam & Larsson, 2020, s.46).

Rapporten *Idéburet offentligt partnerskap – Lärdomar från en avveckling, tillitsbaserade relationer och jämförelsen med upphandlingar*, skriven av Narbutaité Aflaki, L. Schneider, Eriksson och T. Schneider (2018), behandlar avvecklingsfasen av projektet “IOP Ensamkommande” och de lärdomar som partnerskapet har burit med sig. Resultatet i rapporten visar på en positiv erfarenhet av IOP som samarbetsmodell. Rapporten visar att både kommunen och de idéburna aktörerna ansåg att denna form av samverkan gynnar båda parter. Enligt författarna så är det positiva med IOP möjligheten till kunskapsutbyte, långsiktiga relationer och ett delat ansvar- och risktagande (Narbutaité Aflaki, L. Schneider, Eriksson & T. Schneider, 2018, s.40). Intervjupersonerna i studien upplever även att de har kunnat “*utnyttja deras potential i strävan efter ändamålsenliga, innovativa och sammanhållna tjänster*” (Narbutaité Aflaki et al., 2018, s.46). Vid komplexa samhällsutmaningar kan IOP vara lämpligt då enskilda aktörers bidrag kan ses som otillräckliga. Civilsamhällets organisationer och offentliga aktörer kan i sitt samarbete komplettera varandras brister (Narbutaité Aflaki et al., 2018, s.46-47).

## 1.5 Avgränsningar

I arbetet med att analysera debatten kring skyddat boende har vi avgränsat oss till Arbetsmarknadsdepartementets promemoria Ds 2019:7, Finansdepartementets SOU 2019:56 och de 91 stycken remissyttranden som Regeringen i skrivande stund har publicerat på deras webbplats. Därmed inkluderas inte argument från andra aktörer än författarna av utredningarna och de instanser som fått en förfrågan att lämna remiss.

## 2. Bakgrund

*Kapitlet kommer att inledas med information om EU:s konkurrensregler med ett fokus på reglerna kring statligt stöd. Regelverket är omfattande och vi har därför valt att komprimera delar som inte återkommer i analysen. Därefter kommer vi att presentera en teoretisk typologi där vi beskriver styridealerna hierarki, marknad och nätverk. Vi kommer även applicera styrverktygen bidrag upphandling och IOP på de olika styridealerna.*

### 2.1 EU:s regelverk kring statligt stöd

Europeiska Unionens regelverk kring statligt stöd har sin grund i fördraget om europeiska kol- och stålunionen (EKSG-fördraget) som trädde i kraft år 1952. EKSG-fördraget syftade till att skapa en gemensam marknad för kol och stål med viljan att öka sysselsättningen och expandera ekonomiskt. För att möjliggöra detta avskaffades tullar och avgifter vilket innebar att kol och stål kunde röra sig fritt mellan medlemsländerna. Det förbjöds även diskriminerande förfaranden och åtgärder som exempelvis statliga subventioner och andra stödåtgärder. År 1993 skapades den gemensamma inre marknaden för medlemsländerna där det fanns ett fokus på de fyra friheterna: fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital (Bernitz & Kjellgren, 2018, s.14-18).

Konkurrensreglerna för den inre marknaden återfinns i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) i artiklarna 101-109. Sverige är som EU-medlemsland påverkad av det konkurrensrättsliga systemet som finns inom unionen. Bestämmelserna ska hindra medlemsländerna från att ekonomiskt gynna en viss produktion eller vissa företag och syftar därmed till att upprätthålla fungerande konkurrensförhållanden på den inre marknaden. Sveriges nationella lagstiftning kring konkurrens är nästintill en kopia av EU:s regler vilket innebär en möjlighet att tillämpa de europeiska och svenska konkurrensreglerna parallellt (Bernitz & Kjellgren, 2018, s.102-103). I vårt arbete kommer det finnas ett fokus på EU:s

statsstödsregler och därmed artiklarna 107-109 i FEUF. Statsstödsreglerna begränsar unionens medlemsländer att via offentliga medel stödja vissa företag eller viss verksamhet (Europeiska Unionen [EU], 2018). Den centrala bestämmelsen kring statsstöd återfinns i artikel 107.1 i FEUF:

Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. (EU, 2018, s.2)

Artikel 107.1 i FEUF innehåller fem kriterier som måste vara uppfyllda för att ett stöd ska klassificeras som ett statsstöd. Om alla dessa kriterier är uppfyllda gäller ett genomförandeförbud, vilket innebär att ett stöd som klassificeras som ett statsstöd generellt sett är förbjudet. Stödet kan ses som tillåtet i specifika fall där kommissionen givit ett medgivande eller fall där stöd utformats i enlighet med de undantagsbestämmelser som finns (Upphandlingsmyndigheten, 2019a). Definitionen av statsstöd har vuxit fram genom EU-domstolens rättspraxis och nedan kommer de fem kriterierna från artikel 107.1 att presenteras och beskrivas.

### **2.1.1 Kriteriet offentliga medel**

“... stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är ...” (EU, 2018, s.2). Första kriteriet är uppfyllt om fördelen som givits ut har tilldelats genom statliga medel eller om beslutet kan härledas till staten. Statliga medel innebär i FEUF medel som härstammar från den offentliga sektorn. Vilket betyder att medel från stat såväl som kommuner och regioner i bedömning av statsstöd betraktas som “statliga medel”. Det statliga medlet omfattar inte endast ekonomiska bidrag utan kan även handla om förmånliga lån, nedsättning av avgifter eller försäljning till ett pris som inte är marknadsmässigt (Upphandlingsmyndigheten, 2019b).

### **2.1.2 Selektivitetskriteriet**

“... Vissa företag eller viss produktion ...” (EU, 2018, s.2). Andra kriteriet innebär att stödet måste riktas specifikt mot vissa företag eller en viss produktion för att klassas som statsstöd. Stödet måste vara selektivt, en åtgärd som anses ha en allmän räckvidd klassas därmed inte som statsstöd. Exempelvis skulle en införing av generella landsomfattande system som gynnar alla

etablerade företag i landet inte omfattas av statsstödsreglerna eftersom det ses som en allmän åtgärd (Upphandlingsmyndigheten, 2019c).

### **2.1.3 Företagskriteriet**

“... företag ...” (EU, 2018, s.2). Reglerna om statsstöd gäller endast om mottagaren klassificeras som ett företag. EU-domstolen har definierat företag på följande sätt: ”*enheter som bedriver ekonomisk verksamhet, oberoende av deras rättsliga ställning och oberoende av hur de finansieras*” (EU, 2018, s.3). Alla enheter som erbjuder varor eller tjänster på marknaden och utför dem mot en ersättning ska ses som ekonomiska verksamheter och de som tillhandahåller dem ska klassificeras som företag. Den rättsliga formen på enheten har ingen betydelse. Föreningar och ideella organisationer likväl vinstdrivande bolag ska i bedömningen klassificeras som företag om de bedriver ekonomisk verksamhet. En enhet som bedriver både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet ska endast betraktas som ett företag i relation till den ekonomiska verksamheten. Ett stöd kan lämnas till en enhet som bedriver en icke-ekonomisk verksamhet trots att verksamheten även bedriver ekonomisk verksamhet. I dessa situationer är det dock viktigt att poängtera att stödet inte får användas för den del av enheten som ses som ekonomisk. Om stödet används för att finansiera en del av den ekonomiska verksamheten så ses det som gynnande av ett företag, vilket är otillåtet (EU, 2018). Europeiska kommissionen har redogjort att det inte ses som möjligt att upprätta en lista på verksamheter som klassificeras som icke-ekonomiska verksamheter. Vilka varor eller tjänster som det anses finnas en marknad för skiljer sig mellan de olika medlemsstaterna och kräver en individuell bedömning. Dock kan verksamheter som baseras på solidaritetsprincipen<sup>2</sup>, som hälso- och sjukvård samt sociala trygghetssystem, i vissa fall betraktats som icke-ekonomiska verksamheter (Upphandlingsmyndigheten, 2019d).

### **2.1.4 Gynnandekriteriet**

“... gynna ...” (EU, 2018, s.2). Begreppet gynna innebär att den fördel som ett företag tilldelats inte skulle varit möjligt utan ett statligt ingripande (EU, 2018). En fördel kan vara både en ökning av intäkter alternativt en minskning av kostnader, som vanligtvis inte ingår i företagets budget (Upphandlingsmyndigheten, 2019e).

<sup>2</sup> Solidaritetsprincipen handlar om att prioritera de mest utsatta grupperna i samhället, grupper som vanligen inte har möjlighet att stå upp för sig själva (Prop. 1996/97:60).

### **2.1.5 Konkurrens- och samhandelskriteriet**

“... som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen ...” och “... påverkar handeln mellan medlemsstaterna ...” (EU, 2018, s.2). Det femte och sista kriteriet innehåller egentligen två kriterier men som med fördel kan beskrivas tillsammans på grund av dess nära koppling. I bedömningen undersöks om stödet kan innebära att stödmottagarens ställning på marknaden stärks i förhållande till dess konkurrenter. Konkurrensen anses blivit snedvriden när ett stöd riskerar att förbättra mottagarens position på marknaden. Det krävs nämligen inte att stödet hjälper företaget att expandera eller ta större andelar av marknaden utan konkurrensen ses som snedvriden om ett företag lyckas behålla sin konkurrensposition som följd av stödet. Till sist behöver det bedömas om stödet kan komma att påverka handeln mellan medlemsstaterna. Om en åtgärd ska klassas som ett statsstöd är det väsentligt att stödet kan medföra gränsöverskridande effekter. Om stödet anses påverka stödmottagarens ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i unionen så ska handeln ses som påverkad (EU, 2018).

### **2.1.6 Undantagsregler i samband med statsstöd**

Som tidigare nämnt så är det utifrån ovanstående kriterier som en bedömning kring statsstöd formuleras. Om samtliga kriterier inte är uppfyllda ses stödet inte som ett statsstöd och i dessa fall utgör regelverket inget hinder. Om alla kriterier däremot är uppfyllda finns det ett par undantag då ett statsstöd fortfarande kan ses som tillåtet.

Första undantaget är tillfällen kommissionen godkänner statsstödet. Det planerade statsstödet skickas in till kommissionen som gör en bedömning om stödet kan godkännas, denna form av ansökan kallas statsstödsanmälan (Upphandlingsmyndigheten, 2019f). Andra undantaget är stöd som anses vara av mindre betydelse. Stöd som på grund av dess låga värde inte klassificeras som ett statsstöd, utan benämns som “de minimis-stöd”. Stödet får inte överskrida 200 000 euro under tre beskattningsår i rad och behöver även uppfylla de övriga villkoren som finns i den allmänna förordningen om de minimis-stöd<sup>3</sup> (Upphandlingsmyndigheten, 2019g). Tredje undantaget är stöd som omfattas av ett gruppundantag. Även om huvudregeln är att statsstöd inte får lämnas utan ett godkännande av kommissionen så finns det vissa verksamheter som undantas genomförandeförbudet. Gruppundantagsförordningen innehåller regler kring de

<sup>3</sup> De övriga villkoren gällande de minimis-stöd kommer inte att beskrivas ytterligare då de inte ses som väsentliga för en vidare förståelse av arbetet. Villkoren återfinns i kommissionens förordning 1407/2013 (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 320/2012).

villkor som gäller i samband med stöd till exempelvis forskning, miljöskydd, utveckling och innovation, lokal infrastruktur och flygplatser (Upphandlingsmyndigheten, 2019h).

Fjärde och sista undantaget handlar om stöd som riktas mot tjänster av allmänt intresse (Service of General Interest, SGI). SGI är tjänster som riktas mot medborgare där det finns ett behov av offentlig finansiering. Det handlar om samhällsnödvändiga tjänster där marknaden inte erbjuder tjänsten på ett sätt som tillfredsställer samhällets behov. Tjänster av allmänt intresse delas upp i två undre kategorier: tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (Services of General Economic Interest, SGEI) och icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (Non Economic Services of General Interest, NESGI) (Upphandlingsmyndigheten, 2019i).

De verksamheter som definieras som SGEI har i en statsstödsanmälan större möjlighet att godkännas i jämförelse med annan ekonomisk verksamhet. Det finns nämligen en möjlighet att dessa tjänster inte uppfyller gynnadekriteriet och att stöd riktat mot verksamheten därmed inte klassificeras som statsstöd. Vid bedömning av gynnadekriteriet i samband med ersättning till verksamheter klassade som SGEI så används Altmarkkriterierna<sup>4</sup> (Upphandlingsmyndigheten, 2019i). Organisationen Famna (u.å.) har i ett faktablad om EU summerat kriterierna på följande sätt:

- (i) Verksamheten skall klassificeras som tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och företagets uppgifter och skyldigheter skall vara klart definierade.
- (ii) Kriterierna för beräkningen av ersättningen för de allmännyttiga tjänsterna skall vara objektiva, öppna för insyn och fastställda i förväg.
- (iii) Ersättningen får inte överstiga nettokostnaderna för att tillhandahålla tjänsten plus en rimlig vinst (dvs. överkompensation får inte förekomma).
- (iv) Ersättningen skall antingen fastställas genom ett offentligt upphandlingsförfarande eller, om något sådant inte ägt rum, skall det företag som tillhandahåller de allmännyttiga tjänsterna ersättas på grundval av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag skulle ha. (Famna, u.å., s.3)

Om de ovanstående kriterierna är uppfyllda ska ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse inte betraktas som statsstöd. År 2012 uttryckte sig kommissionen gällande det fjärde kriteriet och vilka upphandlingsförfarande som krävs för att uppnå det. Förenklat finns det en möjlighet att uppfylla det fjärde kriteriet om förfarandet är öppet eller selektivt och därmed inte

<sup>4</sup> EU-domstolen fastställde Altmarkkriterierna i Altmarkmålet (C-280/00). Domstolen prövade i målet ersättningen till ett bussbolag som skulle driva kollektivtrafiken i en mindre tysk stad vid namn Altmark (Upphandlingsmyndigheten, 2019j).



hindrar intresserade aktörer. I en upphandling med ett oannonserat förfarande ses det fjärde Altmarkkriteriet inte som uppfyllt (Upphandlingsmyndigheten, 2019j).

Vilka verksamheter som klassificeras som NESGI och avser en icke ekonomisk tjänst av allmänt intresse är inte specificerat i EU:s regelverk. Det finns inte heller någon vägledande rättspraxis kring bedömningen. Upphandlingsjuristen Mathias Sylvan har uttalat sig kring ämnet och bedömer att skattefinansierade välfärdstjänster ska klassificeras som NESGI. Sylvan menar även att dessa välfärdstjänster inte ska omfattas av LOU eller reglerna kring statligt stöd (Forum, 2020). I EU:s direktiv kring offentlig upphandling står följande i skäl 6: “... *Det är lämpligt att klargöra att icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse inte bör omfattas av detta direktivs tillämpningsområde*” (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU). Vid en bedömning av skälet anser Sylvan att det är väsentligt att några nyckelbegrepp definieras. Tjänst är det första nyckelbegrepp som Sylvan tar upp (Forum, 2020). EU:s definition av tjänst återfinns i artikel 57 i FEUF och lyder följande: “*Som ’tjänster’ i fördragets mening ska anses presentationer som normalt utförs mot ersättning...*” (Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt, s.70). Här dyker ett annat nyckelbegrepp upp: ersättning. Sylvan beskriver att EU-domstolen behandlat många domar som rör just välfärdstjänster och att det vuxit fram en rättspraxis kring begreppet ersättning samt hur det ska tolkas. Det som framkommit är att välfärdstjänster som är skattefinansierade inte ska ses som en prestation som utförts mot en ersättning. Sylvan hävdar att bedömningen kring NESGI inte avgörs genom att konstatera att det existerar en marknad för verksamheten. Det som Sylvan anser är väsentligt i bedömningen är om verksamheten är en skattefinansierad välfärdstjänst eller inte (Forum, 2020).

## 2.2 Teoretisk typologi

I kommande avsnitt kommer vi att presentera vår teoretiska typologi där vi beskriver styridealerna hierarki, marknad och nätverk och applicerar styrverktygen bidrag, upphandling och IOP på de olika idealtyperna. Vår teoretiska typologi kommer i en senare del av arbetet att användas för att försöka skapa förståelse för det resultat som argumentationsanalysen genererat.

### 2.2.1 Hierarki

Den hierarkiska idealtypen ses som det traditionella sättet att styra förvaltningen och modellen förknippas ofta med byråkrati. Hierarki innebär att det finns en över- och underordning mellan olika instanser eller nivåer. Den lägre nivån styrs av den högre nivån och benämns ofta som en top-down styrning. Kännetecknet för denna modell är dess tydliga ansvarsfördelning och många regleringar. Det finns en tydlig auktoritet inom modellen som med sitt inflytande styr den lägre nivån. Modellens styrka är förutsättningar att utföra standardiserade rutiner i en förutsägbar och stabil miljö (Hallin & Silverbo, 2002, s.63-64). Inom den hierarkiska idealtypen är det dominerande verktyget kommunala och statliga bidrag. Bidragsgivning är liksom den hierarkiska idealtypen styrd av regleringar (Hallin & Silverbo, 2002, s.63). Kopplat till skyddat boende så ses hierarkisk styrning och styrverktyget bidrag som det traditionella sättet för kommunerna att tillhandahålla och finansiera verksamheten.

### 2.2.2 Marknad

Marknaden som idealtyp innefattar en inkludering av den privata marknaden och ett utbyte med aktörer som infinner sig på den (Meuleman, 2008, s.26). Förenklat innebär modellen att två aktörer, utförare och mottagare, genomför en transaktion där utbytet innebär en ökning av välfärd för båda parterna. Konkurrensen ses som central inom idealtypen och modellen är utformad för att främja den fria marknaden. Förespråkare för idealtypen menar att en marknadsmodell inom den offentliga sektorn leder till mer kostnadseffektiva verksamheter. Konkurrensen som råder på marknaden anses maximera kvaliteten och prestationsförmågan hos aktörerna, vilket resulterar i en förbättring av den allmänna standarden (Nyhlén, 2011, s.34). Offentlig upphandling ses som det dominerande styrverktyget som används inom idealtypen marknad. Som nämnt i avsnitt 2.1 är LOU det regelverk som reglerar upphandlingar och garanterar konkurrensen på den inre marknaden. Grundtanken med offentlig upphandling är att potentiella leverantörer ska konkurrera om offentliga kontrakt på ett likvärdigt, öppet och konkurrensneutralt sätt (Nilsson, Lundqvist & Erikson, 2019, s.15-16). Liksom idealtypen marknad är konkurrensen en avgörande och central del i den offentliga upphandlingen. Kopplat

till skyddat boende så ses denna typ av styrning och styrverktyg som mer framträdande och allt vanligare för att tillhandahålla och finansiera verksamheten.

### 2.2.3 Nätverk

Nätverk som idealtyp kan beskrivas som självorganiserade där olika aktörer samverkar och använder varandras resurser. Nätverket bygger på aktörernas ömsesidiga beroende gentemot varandra och resurserna som aktörerna förfogar över kan exempelvis vara kunskap, makt eller ekonomiska medel. Aktörerna inom ett nätverk har förtroende för varandra och det är även förtroendet som styr handlingarna. Nätverkets ömsesidighet och öppna process skiljer sig märkbart från den hierarkiska modellen och dess stora grad av kontroll och befallningar. De fördelar som nätverket tycks föra med sig är kunskapsutbyte samt uppmuntran till innovativa lösningar. Den nätverksorienterade synen på staten är statens förmåga att skapa möjligheter snarare än en roll som övervakare eller producent (Hallin & Silverbo, 2002, s.37-39). År 2010 presenterade intresseorganisationen Forum en relativt nykonstruerad samverkansmodell som benämns "idéburet offentligt partnerskap" (IOP), en modell som möjliggör ett mer omfattande samarbete mellan offentlig sektor och civilsamhälle. Det finns tydliga samband mellan IOP och nätverk som idealtyp. Liknande nätverk så är tanken bakom IOP att kunna erbjuda ett alternativ till bidrag och upphandling. Samverkansmodellen grundar sig i insikten om att det kan krävas olika perspektiv och typer av resurser för att lösa vissa samhällsproblem (Finansdepartementet, 2019, s.18). Det gemensamma med idealtypen nätverk och verktyget IOP är dess fokus på tillit och samarbete. I relation till skyddat boende så är IOP numera allt mer synlig i kommunernas finansiering och tillhandahållning av verksamheten.

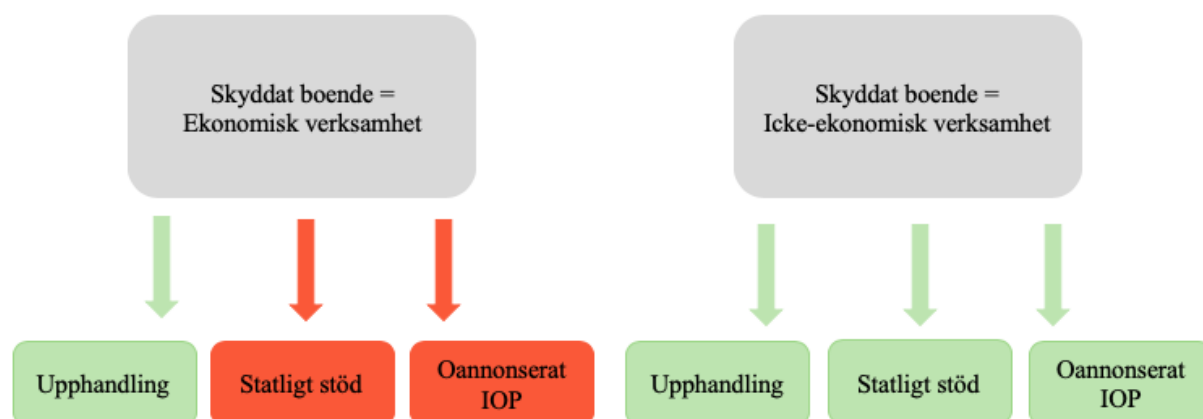
Tabellen nedan ska ge en översikt och tydliggöra vår teoretiska typologi:

<b>Idealtyp</b>	<b>Hierarki</b>	<b>Marknad</b>	<b>Nätverk</b>
<b>Kultur</b>	Hierarkisk	Individualistisk	Egalitaristisk
<b>Styrningsled</b>	Top-down	Cirkulär	Horisontell
<b>Kontroll</b>	Auktoritet	Pris	Tillit
<b>Dominerande styrverktyg</b>	Kommunala och statliga Bidrag	Offentlig Upphandling	Ömsesidiga samarbeten, t.ex. IOP

Tabell 2.1 Typologi idealtyper och styrverktyg

Sammanfattningsvis går det att konstatera att EU:s regelverk kring upphandling och statligt stöd ger upphov till tolkningsmöjligheter, vilket i sin tur kan leda till rättsliga oklarheter när medlemsländerna ska applicera reglerna i den egna staten. Att det inte finns en tydlig förteckning över vad som anses vara en ekonomisk eller icke-ekonomisk verksamhet möjliggör skilda tolkningar, som i sin tur leder till en möjlighet att tolka lagarna på ett sådant sätt som gynnar det egna intresset. Som tidigare nämnt kan de tre idealtyperna vara behjälpliga för att förstå olika syner på hur förvaltningen ska styras och möjligtvis även förstå varför olika aktörer tolkar regelverken på olika sätt. Något vi kommer att göra i vår kommande analys.

Figuren nedan visar de olika möjligheterna att tillhandahålla skyddat boende beroende om verksamheten klassificeras som en ekonomisk verksamhet eller inte. De gröna figurerna illustrerar godkända alternativ medan de röda innebär att alternativen i de flesta fall ses som otillåtna:



Figur 2.2 Klassificering av skyddat boende och möjliga sätt att finansiera verksamheten.

### 3. Metod

*I första delen av kapitlet kommer vi att behandla metodologiska överväganden, källkritik och urval. Kapitlet avslutas med en diskussion kring argumentationsanalys som metod där vi även inkluderar en beskrivning av vår bearbetning av analysen.*

#### 3.1 Metodologiska överväganden

I arbetet utförde vi en argumentationsanalys kring debatten av skyddat boende som ekonomisk eller icke-ekonomisk verksamhet. Vi har även med hjälp av idealtyperna hierarki, marknad och nätverk försökt att skapa en förståelse för kontrasten i debatten. Svensson och Ahrne (2015, s.18) beskriver att det är av stor vikt att på ett grundligt sätt undersöka vilken metod som lämpar sig bäst för att kunna besvara arbetets frågeställning. Efter ett noga övervägande valde vi en kvalitativ metod som ansats eftersom vårt fokus varit att djupgående undersöka och skapa förståelse för vårt material. Bryman (2018, s.463) diskuterar att majoriteten av kvalitativa forskare inte lägger någon vikt vid mått utan istället fokuserar på begreppen i sig. Eftersom vår studie har som avsikt att analysera debatten kring skyddat boende så kommer vårt fokus vara att tolka texter snarare än att ta fram mått. Bryman (2018, s.455) beskriver även att en kvalitativ metod är lämplig om forskaren har ett intresse att tolka respondenters argument, vilket är signifikativt för vår studie.

Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, Towns och Wängnerud (2017, s.213-214) beskriver att det går att urskilja två huvudtyper av textanalytiska frågeställningar. Ena huvudtypen handlar om att systematisera innehållet i texterna och den andra typen handlar om att kritiskt granska texter. I vår studie valde vi att systematisera innehållet i de analyserade texterna. Anledningen till beslutet var vår intention att lyfta fram och begripliggöra de väsentliga delarna i materialet och analysera dem utifrån två kategorier, argument för och emot en klassificering av skyddat boende som ekonomisk verksamhet.

#### 3.2 källkritik

Vid genomförandet av studien så använde vi oss av offentliga dokument som inte var äldre än två år gamla. Detta ökar sannolikheten att organisationerna fortfarande står bakom sina argument. Dokumenten är publicerade på Regeringens webbsida och är därmed även tillgängliga för allmänheten. Ett källkritiskt dilemma med att enbart analysera remissvar var risken för kortfattade remissyttranden och att remissinstanser inte yttrar argument som kan

kopplas till vår frågeställning (Regeringskansliet, 2003, s.6). Det fanns även en risk att vi inte skulle få en fullt utvecklad bild av instansernas åsikter och uppfattningar om skyddat boende. Genom intervjuer så hade vi kunnat ställa följdfrågor till instanserna och även bett dem kommentera andra instansers argument. Utifrån vår frågeställning och våra avgränsningar så är inte intentionen med studien att på ett djupare plan analysera de enskilda argumenten, utan att istället kategorisera dem. Ur ett etiskt och moraliskt perspektiv så bemötte studien inte några hinder då vi uteslutande har använt oss av offentliga dokument som är tillgängliga för allmänheten. Dokumenten innehåller inte heller personliga åsikter utan de är skrivna utifrån instansernas ståndpunkter.

### 3.3 Urval

Analysenheterna i studien är SOU 2019:56 *Idéburen välfärd* och promemoria Ds 2019:7 *Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet* samt de remissvar som presenterats i samband med utredningarna. I remissvar finns det tydliga riktlinjer som remissinstanserna ska förhålla sig till. I regeringsformen 7 kap. 2 § står det bland annat följande: *”Vid beredningen av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig”* (Regeringskansliet, 2003, s.5). Regeringen skickar ut remissförfrågningar till berörda organisationer som får en möjlighet att lämna yttranden. Genom remissvar får regeringen ta del av synpunkter och eventuella konsekvenser som förslag kan medföra. Remissvaren är med andra ord ett viktigt inslag i den politiska beslutsprocessen (Regeringskansliet, 2003, s.5).

Ett genomtänkt urval är väsentligt för att kunna generalisera det kommande resultatet. För att kunna generalisera resultatet krävs det att urvalet är representativt för analysen som ska utföras (Skoog, 2020, s.182). I vår studie har vi tagit del av 49 remissyttranden riktade gentemot promemoria Ds 2019:7, vilket motsvarar alla inkomna remissyttranden mot utredningen. Remissyttrandena gentemot SOU 2019:56 skulle varit färdigställda senast 30 april 2020 men på grund av de rådande omständigheterna, i och med covid19, så är datumet uppskjutet till 30 juni. Regeringen har dock valt att publicera de remissyttranden som inkommit, vilket för tillfället är 42 remissvar av totalt 128 stycken. Således har sammanlagt 91 remissyttranden analyserats tillsammans med Ds 2019:7 och SOU 2019:56.

### 3.4 Argumentationsanalys som metod

För att studera SOU 2019:56, Ds 2019:7 och remissyttrandena har vi utfört en argumentationsanalys. Tanken var att genom materialet kunna analysera hur debatten går kring skyddat boende som ekonomisk eller icke-ekonomisk verksamhet. När olika intressenter skriver texter kring samma frågeställning går det ofta att se tydliga skillnader i hur ett problem definieras och vad som ses som lösningen. Texterna är sällan neutrala, utan bygger på normer, intressen och värderingar, vilket också var en viktig del att ha i beaktning (Selander, 2020, s.142).

Vid bearbetning av vårt material har vi först studerat SOU 2019:56 och Ds 2019:7 för att skapa en förståelse för vad debatten grundar sig i. Därefter valde vi att koda de olika remissvaren, vilket innebär att vi har fört samman likartade observationer från materialet till olika kategorier (Solli, 2020, s.130). Vi hade som intention att studera materialet induktivt, att på ett oberoende tillvägagångssätt finna kategorier i remissvaren, men eftersom vi redan hade en viss föreställning av vilka argument som fanns så blev studien även deduktiv. Först studerade vi texterna med öppen kodning där vi kommenterade materialet spontant utan att se till helheten i texterna. Att använda sig av öppen kodning minskar risken för att omedvetet välja bort mönster som vi inte förväntat oss att finna. Den kunskap som vi har sedan tidigare skulle kunna medföra att vi enbart ser de mönster som vi förutsätter ska finnas i texterna. Efter att ha studerat texterna spontant så övergick vi till selektiv kodning. Vi kategoriserade argument som talade för att skyddat boende som en icke-ekonomisk verksamhet och de som talade för skyddat boende som en ekonomisk verksamhet. Det är dock inte enbart återkommande mönster som inkluderats i vår analys, utan vi har även inkluderat mindre förekommande argument som ansågs intressanta (Rennstam & Wästerfors, 2015 s.224). Det har inte alltid varit självklart att organisationerna på ett överskådligt sätt tydliggör sin ståndpunkt kring skyddat boende. I dessa fall har vi valt att inkludera instanser som argumenterar kring klassificeringen av välfärdstjänster i allmänhet eftersom vi anser att det kan spegla åsikten kring skyddat boende. Viktigt att poängtera är även att instanser som valt att instämma i resonemangen som förts i SOU 2019:56 och Ds 2019:7 utan att vidareutveckla inte kommer att inkluderas i vår analys då de inte uttrycker några specifika argument.

## 4. Argumentationsanalys

*Kapitlet inleds med en beskrivning av innehållet i SOU 2019:56 Idéburen välfärd och promemoria Ds 2019:7 Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet. Först presenterar vi de argument som talar för skyddat boende som en ekonomisk verksamhet, för att sedan presentera de argument som talar för skyddat boende som en icke-ekonomisk verksamhet. Kapitlet avslutas med en analys där vi inkluderar vår teoretiska typologi för att försöka skapa förståelse för de skilda tolkningarna av skyddat boende och klassificeringen av verksamheten.*

### 4.1 Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet (Ds 2019:7)

7 maj 2019 publicerade Arbetsmarknadsdepartementet promemorian *Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet* (Ds 2019:7). I promemorian lyfts olika förslag som syftar till att skapa långsiktiga ekonomiska förutsättningar för kvinno- och tjejjourer och andra ideella organisationer som är verksamma inom brottsofferområdet. Arbetsmarknadsdepartementet lämnade även förslag som avser att uppmärksamma det offentliga ansvar för brottsofferstöd (Arbetsmarknadsdepartementet, 2019, s.5).

I promemoria Ds 2019:7 beskrivs vilka effekter som statsbidraget hittills har haft på kommunernas finansiella åtaganden. Undersökningen visar att kommunerna i många fall inte ersätter kvinnojourerna för den totala kostnaden när jourerna agerar som utförare av socialtjänst genom att erbjuda skyddat boende. Det förekommer även att verksamhets- och organisationsbidrag används till att finansiera skyddat boende, något som enligt Arbetsmarknadsdepartementet (2019) inte är förenligt med bidragets syfte. Denna form av bidrag syftar till att stödja ideella kvinnojourer i deras arbete som opinionsbildare och givare av kompletterande medborgarservice. När bidragen istället används för att finansiera skyddat boende finns det mindre medel kvar till att stärka de ideella organisationerna. Det finns även en problematik i att den verkliga kostnaden för de skyddade boendena inte syns när bidragen används för att finansiera verksamheten. Arbetsmarknadsdepartementet (2019) menar att kvinnojourer som utför socialtjänst ska få uppdragsersättning i enlighet med regelverket om statligt stöd och LOU. Det förekommer att kommuner i många fall lämnar bidrag istället för uppdragsersättning till kvinnojourerna, något som enligt Arbetsmarknadsdepartementet (2019) riskerar att strida mot EU:s regler kring statligt stöd. Om det däremot finns ett tillämpligt



undantag kan ekonomiska bidrag lämnas till ideella organisationer för att finansiera skyddat boende (Arbetsmarknadsdepartementet, 2019, s.6-7).

## 4.2 Idéburen välfärd (SOU 2019:56)

12 december 2019 publicerade Finansdepartementet en statlig offentlig utredning (SOU) med titeln *idéburen välfärd*. Utredningen syftar bland annat till att ta fram kriterier, riktlinjer och andra tillämpbara instrument för att ingå IOP. Finansdepartementet (2019) har gjort bedömningen att den som ingår ett IOP inte får tilldelas ett offentligt kontrakt. Departementet menar att upphandlingsregelverket ska tillämpas om en offentlig aktör köper en vara eller tjänst genom en tilldelning av ett offentligt kontrakt och att detta inte kan klassificeras som ett partnerskap (Finansdepartementet, 2019, s.291)

I SOU 2019:56 kartlade och analyserade även Finansdepartementet (2019) hur andra länder inom europeiska ekonomiska samarbetsområdet (ESS) klassificerade och reglerade verksamheter som definieras som NESGI (Finansdepartementet, 2019, s.14). Resultatet visade stora variationer mellan länderna, både i finansieringsform och hur stor andel av välfärden som de idéburna aktörerna bedriver. Det finns flera orsaker till det varierande resultatet, bland annat var det vanligt med särregler för icke-vinstdrivande verksamheter. Flera länder hade även utformat en definition av icke-vinstdrivande organisationer som i många fall återfanns i ländernas skattelagstiftning (Finansdepartementet, 2019, s.15-16).

## 4.3 Skyddat boende som ekonomisk verksamhet

*I kommande del kommer vi att presentera de olika argument som talar för skyddat boende som en ekonomisk verksamhet. Vi kommer först att presentera de argument som uttryckts i Arbetsmarknadsdepartementets promemoria ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet (Ds 2019:7). Därefter kommer vi även att inkludera de instanser som givit remissyttranden som talar för en klassificering av skyddat boende som en ekonomisk verksamhet.*

### 4.3.1 Arbetsmarknadsdepartementet (Promemoria Ds 2019:7)

Att kommunala och statliga bidrag används för att finansiera ekonomisk verksamhet (skyddat boende) riskerar att stå i strid med EU:s regler om statligt stöd. Det finns även en risk att ordningen står i strid med upphandlingslagstiftningen, i den mån bidraget utgör ersättning för utförandet av tjänster. (Arbetsmarknadsdepartementet, 2019, s.82)

Arbetsmarknadsdepartementet (2019) konstaterar genom ovanstående citat att skyddat boende ska klassificeras som en ekonomisk verksamhet. Departementet menar att kommunala eller statliga stöd som används för att finansiera skyddat boende riskerar att stå i strid med EU:s regelverk kring statligt stöd. Anledningen är att det enligt statsstödsreglerna är otillåtet att gynna enheter som tillhandahåller ekonomiska verksamheter. Alla verksamheter som erbjuder varor eller tjänster på marknaden klassificeras som ekonomiska verksamheter. Denna form av verksamhet ska enligt upphandlingsreglerna och regelverket kring statligt stöd upphandlas. Arbetsmarknadsdepartementet (2019) diskuterar även det som vi i avsnitt 2.1.3 valt att benämna som företagskriteriet. Departementet klargör att alla organisationer oavsett juridisk form, ägande eller finansiering, kan bedriva ekonomisk verksamhet. Ideella aktörer ska därmed inte undantas från det regelverk som finns. Det som ses som relevant är enligt departementet huruvida det finns en marknad för varan eller tjänsten som verksamheten erbjuder. Arbetsmarknadsdepartementet (2019) menar att skyddat boende är en verksamhet som är en del av marknaden. Departementet skriver följande i Ds 2019:7:

Det kan konstateras att det finns en efterfrågan på insatsen skyddat boende, som efter beslut av kommun kan utföras av kommuner själv, en annan kommun, en idéburen aktör eller av en vinstdrivande privat aktör. En förutsättning för denna efterfrågan är dock att den finansieras av offentliga medel. Eftersom skyddat boende normalt konkurrensutsätts genom någon form av upphandlingsförfarande bedöms statsstödsreglerna vara tillämpliga på den verksamheten. (Arbetsmarknadsdepartementet, 2019, s.112)

I citatet ovan beskriver Arbetsmarknadsdepartementet (2019) att skyddat boende "*normalt konkurrensutsätts med någon form av upphandlingsförfarande*" och "*att det finns en efterfrågan på insatsen skyddat boende*". Citatet visar departementets syn på skyddat boende som en del av marknaden och i nedanstående citat skriver de uttryckligen att skyddat boende bedöms vara en ekonomisk verksamhet. Departementet klargör även att kommuner som ger uppdrag till ideella kvinnojourer att tillhandahålla skyddat boende ska ses som ett köp av tjänst som omfattas av LOU. Vi tolkar det som att departementet genom följande citat utesluter andra alternativa sätt att finansiera skyddat boende, exempelvis oannonserade IOP-avtal eller ersättning genom kommunala bidrag.

Det har i denna promemoria bedömts att drift av skyddat boende på uppdrag av socialnämnden utgör ekonomisk verksamhet. Det betyder att en kvinnojour med verksamhet i form av skyddat boende bedriver ekonomisk verksamhet i den del som avser det skyddade boendet. Om kommunen ger en ideell kvinnojour i uppdrag att genomföra en insats i form av skyddat boende, är detta dessutom ett köp av en tjänst som kan omfattas av regelverket om offentlig upphandling, dvs. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, eller lagen (2008:962) om valfrihetssystem LOV. (Arbetsmarknadsdepartementet, 2019, s.127-128)

Sammanfattningsvis så grundar sig Arbetsmarknadsdepartementets (2019) argument kring skyddat boende som en ekonomisk verksamhet i deras syn på verksamhetens infinnande på marknaden. Departementet hävdar att det väsentliga i bedömningen kring icke-ekonomisk eller ekonomisk verksamhet är om det finns en marknad, vilket de anser finns för skyddat boende. Departementet menar därmed att skyddat boende är en ekonomisk verksamhet som ska finansieras genom upphandling. Arbetsmarknadsdepartementets argument "det finns en marknad för skyddat boende" kommer att inkluderas i tabell 4.1 som presenteras i nästkommande avsnitt. Argumentet har fått beteckningen "A1".

#### **4.3.2 Remissinstanser**

Utifrån remissvar riktade mot Finansdepartementets SOU 2019:56 så har vi funnit fem olika instanser som argumenterar för att skyddat boende ska klassificeras som en ekonomisk verksamhet. Vi har även inkluderat de instanser som argumenterar för att skyddat boende ska finansieras och tillhandahållas genom upphandling. I remissyttrandena riktade gentemot Arbetsmarknadsdepartementets promemoria Ds 2019:7 har vi urskilt två instanser som formulerat argument som antyder att skyddat boende är av ekonomisk art. En instans har yttrat sig om båda utredningarna vilket innebär att kommande analys kommer inkludera sex olika instanser och deras argument. Många av instanserna har inte tagit upp skyddat boende specifikt, vi har därför valt att inkludera instanser som talar om välfärdstjänster i en mer allmän kontext. De inkluderade argumenten möjliggör en uppfattning kring instansernas syn på skyddat boende.

Tabell 4.1 har skapats för att ge läsaren en överblick av de olika instanser som argumenterat för en klassificering av skyddat boende som ekonomisk verksamhet. Här presenteras även de olika kategoriseringarna av argument som kommer att återkomma och tydliggöras senare i analysen. Vi har som nämnt även valt att inkludera argument (A1) som förs av Arbetsmarknadsdepartementet, trots att denna argumentation inte återkommer i remissyttrandena.

Instanser	A1	A2	A3	A4
Arbetsmarknadsdepartementet	Ja			
Funktionsrätt			Ja	
Kammarrätten i Sundsvall				Ja
Konkurrensverket		Ja	Ja	Ja
Upphandlingsmyndigheten		Ja		
Stockholms Universitet			Ja	
Svenskt Näringsliv				Ja

(A1): "Det finns en marknad för skyddat boende"

(A2): "Finansieringen av skyddat boende faller obestridligt in under upphandlings- och statsstödsreglerna"

(A3): "Skyddat boende kräver formalisering genom offentligt kontrakt"

(A4): "Alingsåsfallet ska ses som vägledande för hur välfärdstjänster ska klassificeras och finansieras"

Tabell 4.1 Argument för skyddat boende som en ekonomisk verksamhet

### **“Finansieringen av skyddat boende faller obestridligt in under upphandlings- och statsstödsreglerna” (A2)**

I Upphandlingsmyndighetens (2019k) och Konkurrensverkets (2019) remissyttranden gentemot Arbetsmarknadsdepartementets promemoria Ds 2019:7 håller instanserna med i departementets resonemang kring att skyddat boende ska finansieras genom upphandling. Upphandlingsmyndigheten (2019k) anser att kommunernas förutsättningar för att finansiera skyddat boende faller inom ramen för upphandlingsreglerna och EU:s regelverk för statligt stöd. Konkurrensverket (2019) tydliggör att resonemanget som förs i Ds 2019:7 inte innebär några förändringar av upphandlingsreglerna och skriver även följande: *”Tvärtom framgår det tydligt att lagen om offentlig upphandling (LOU) ska följas när ideella organisationer anlitas för uppdrag åt det offentliga”* (Konkurrensverket, 2019, s.1). Konkurrensverket (2019) anser dock att Arbetsmarknadsdepartementet behöver förtydliga sitt resonemang kring varför andra verksamheter som samtalsstöd och rådgivning som tillhandahålls genom ideella kvinnojourer inte ska ses som ekonomiska verksamheter. Arbetsmarknadsdepartementet (2019) menar att skyddat boende är en ekonomisk verksamhet och därmed ska upphandlas. De två instanserna instämmer och anser att denna tolkning är obestridlig. Resonemanget innebär även att alternativa finansieringsmöjligheter inte ses som möjliga.

### **“Skyddat boende kräver formalisering genom offentligt kontrakt” (A3)**

I Finansdepartementets SOU 2019:56 bedömer departementet att IOP kan ingås för att tillhandahålla skyddat boende, men att partnerskapet i dessa fall inte får innebära en tilldelning av ett offentligt kontrakt. Funktionsrätt (2020) och Kammarrätten Sundsvall (2020) tillstyrker

konstaterandet i sina remissyttrande gentemot SOU 2019:56. Konkurrensverket (2020) beskriver bedömningen på följande sätt:

Konkurrensverket vill understryka att det inte finns några särskilda regler eller undantag för så kallade idéburna offentliga partnerskap (IOP) i den svenska upphandlingslagstiftningen. Samarbeten benämnda IOP kommer således att bedömas bland annat utifrån reglerna om vad som utgör ett offentligt kontrakt. I bedömningen av om ett avtal är ett offentligt kontrakt tas inte någon hänsyn till leverantörens juridiska form eller om leverantören är "idéburen", offentlig eller kommersiell. (Konkurrensverket, 2020, s.1)

I resonemanget kring att IOP inte får innebära en tilldelning av ett offentligt kontrakt får Finansdepartementet (2019) medhåll från flera instanser, däremot verkar det råda skilda meningar kring när ett offentligt kontrakt bör upprättas. Funktionsrätt (2020), Konkurrensverket (2020) och Stockholms Universitet (2020) förklarar att kommuner som överlämnar ansvaret för driften av välfärdstjänster fortfarande ansvarar över verksamheterna. Universitet tar upp det faktum att *"även om skyddat boende inte skulle ses som en obligatorisk uppgift för kommunerna är det ett kommunalt ansvar som följer av socialtjänstlagen"* (Stockholms Universitet, 2020, s.3). I SOU 2019:56 beskrivs IOP som ett samarbete som bygger på tillit snarare än ett detaljerat bindande avtal. Finansdepartementet (2020) anser att det i vissa fall kan vara lämpligt att detaljera ett kontrakt, men att det inte alltid ses som nödvändigt. Stockholms Universitet (2020) ställer sig tveksamma till Finansdepartementets (2019) resonemang kring att inte behöva detaljreglera villkor i avtal när socialtjänst lämnas över till ett "privaträttsligt subjekt". Universitetet menar att avtalets innehåll ses som väsentligt för att kommunerna ska kunna fullgöra sitt ansvar inom området. Vidare funderingar som universitet yttrade var hur kommunernas skyldighet till kontroll och uppföljning av verksamheterna kan möjliggöras när det inte slutits något avtal. De tre instanserna Funktionsrätt (2020), Konkurrensverket (2020) och Stockholms Universitet (2020) skriver i sina remissyttranden att välfärdstjänster som kommuner väljer att tillhandahålla genom utomstående aktörer kräver detaljstyrda avtal. Avtalen krävs för att kunna garantera kvalitet och kontroll av verksamheterna. Instanserna ser därmed inte IOP som en möjlig metod för att finansiera skyddat boende. Funktionsrätt (2020) formulerade sig på följande sätt:

... om det idéburna arbetar på det offentligas uppdrag eller om kommunen lämnar över sina egna skyldigheter i ett sådant samarbete riskerar det att bli rättsosäkert. När det gäller skyldigheter som det offentliga har enligt lag gentemot enskilda individer behöver det finnas transparens och möjlighet att kunna ställa krav som inte IOP-formen ger utrymme för som vi uppfattar det. Den otydlighet som kringgärdar IOP gör att vi känner en oro kring hur kvalitetssäkring ska ske på individnivå. Det finns oklarheter som behöver klargöras så att inte IOP ingås när det egentligen är andra regelverk som bör användas. (Funktionsrätt Sverige, 2020, s.3)

Även om argumenten som förs inte ordagrant belyser att skyddat boende ska klassificeras som en ekonomisk verksamhet så pekar argumenten på samma slutsats, att skyddat boende enbart ska finansieras genom upphandling. De tre instanserna anser att kommunerna måste tillhandahålla skyddat boende genom upphandling för att kunna säkerställa den kvalitet som krävs för att uppfylla den kommunala skyldigheten.

#### **“Alingsåsfallet ska ses som vägledande för hur välfärdstjänster ska klassificeras och finansieras” (A4)**

Tre av remissinstanserna valde i sitt remissyttrande att hänvisa till Alingsåsfallet<sup>5</sup>. Konkursverket var den aktör som i Alingsåsfallet ansökte om upphandlingsskadeavgift då de ansåg att Alingsås kommun genomfört en otillåten direktupphandling när ingick ett IOP med stiftelsen Bräcke Diakoni utan att först annonsera. 11 mars 2020 beslutade Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) sin dom. HFD bedömde att avtalet omfattades av en upphandlingsplikt som var i enlighet med konkurrensverkets ansökan (Konkurrensverket, 2020). Svenskt Näringsliv (2020) skriver att frågan är utagerad i och med den dom som föll. Instansen anser att det inte finns några undantag från LOU gällande vård- och omsorgstjänster och att verksamheterna därför ska upphandlas. Svenskt näringsliv avslutar resonemanget med att skriva: *“Tjänsten är av ekonomisk art och omfattas således av EU-rätten”* (Svenskt Näringsliv, 2020, s.2). Även om organisationen inte specifikt nämner skyddat boende så skapar deras påstående en bild kring instansens allmänna uppfattning av välfärdstjänster och vilken art de är av. Vidare beskriver Kammarrätten i Sundsvall (2020) att IOP bör ses som begränsat i och med HFD:s dom. Kammarrätten menar att baserat på hur HFD resonerat i sitt beslut så är det sannolikt att bedömningen även gäller andra välfärdstjänster än äldreomsorg. De skriver följande: *“Med hänsyn till domstolens sätt att resonera i det aktuella målet är det, enligt kammarrättens mening, sannolikt att även avtal om andra välfärdstjänster än äldreomsorg kan*

<sup>5</sup> Se Hettne & Montin (2018), avsnitt 1.4.

anses som avtal med ekonomiska villkor som därmed omfattas av reglerna om offentlig upphandling” (Kammarrätten Sundsvall, 2020, s.2).

#### 4.4 Skyddat boende som icke-ekonomisk verksamhet

I kommande del kommer vi att presentera de olika argument som talar för skyddat boende som en icke-ekonomisk verksamhet. Först presenteras argument från Finansdepartementets SOU 2019:56 *Idéburen välfärd* och därefter kommer remissyttranden att inkluderas.

##### 4.4.1 Finansdepartementet (SOU 2019:56)

I Finansdepartementets SOU 2019:56 *Idéburen välfärd* är synen på skyddat boende som ekonomisk verksamhet inte lika självklar som i Arbetsmarknadsdepartementets promemoria Ds 2019:7. Det som skiljer sig från promemoria Ds 2019:7 är att det i SOU 2019:56 inte ses som klarlagt att finansieringen av skyddat boende måste ske genom upphandling. Trots det menar Finansdepartementet (2019) att rättsläget är oklart angående hur verksamheten ska klassificeras. Följande citat visar osäkerheten som finns kring verksamhetens klassificering: *“Utredningen bedömer att det inte är möjligt att med säkerhet slå fast att verksamheten i sin helhet är icke-ekonomisk. Detta hindrar dock inte att en del av verksamheten är sådan, vilket också framgår av den nämnda promemorian”* (Finansdepartementet, 2019, s.319). Till skillnad från Arbetsmarknadsdepartementet (2019) som såg det som obestridligt att skyddat boende ska klassificeras som en ekonomisk verksamhet, så är uttalandet från Finansdepartementet (2019) mer försiktigt.

Kvinnojourerna tar dels emot kvinnor som vänder sig direkt till kvinnojouren för att få stöd och hjälp av olika slag, dels sådana som kommer via socialtjänsten. Det kan, som kvinnojourerna påpekat, vara svårt att separera de olika verksamheter som bedrivs. Vissa kvinnor behöver mer stöd, t.ex. komma bort från hemmet medan andra behöver praktiskt stöd av olika slag eller samtal och vägledning. Ofta behövs en kombination av detta. (Finansdepartementet, 2019, s.319)

I ovanstående citat belyser Finansdepartementet (2019) att det kan ses som problematiskt att dela upp kvinnojourernas verksamhet i en ekonomisk och en icke-ekonomisk del. En anledning till svårigheten att separera verksamheten är att skyddat boende ofta behöver kombineras med andra former av stöd vilket medför att verksamheterna tenderar att gå in i varandra.

Finansdepartementet (2019) skriver att *“I de flesta fall utgör stöd till kvinnojourernas verksamhet därför enligt utredningens bedömning inte statligt stöd”* (Finansdepartementet,

2019, s.320). Departementet anser att samhandelskriteriet i de flesta fall inte är uppfyllt. Statligt stöd som riktas gentemot kvinnojourernas skyddade boenden är ofta av ringa storlek och många jourer bedriver endast verksamhet i en liten omfattning, vilket innebär att en påverkan av handeln mellan medlemsstaterna ses som mindre sannolik. Om samhandelskriteriet inte ses som uppfyllt så är stödet som givits inte heller klassificerat som statligt stöd och därmed tillåtet.

Det som även skiljer sig från det som yttrats i Ds 2019:7 är synen på kommunernas möjlighet att finansiera det skyddade boendet. Följande skrivs i SOU 2019:56: *“Utredningens bedömning är att det är möjligt att finansiera verksamhet, även skyddade boenden, som bedrivs av idéburna kvinnojourer utan att upphandla denna verksamhet enligt LOU”* (Finansdepartementet, 2019, s.319) samt *“Sammantaget finner utredningen att det finns goda möjligheter för kommunerna att på olika sätt, bland annat genom IOP, finansiera idéburna kvinnojourers verksamhet”* (Finansdepartementet, 2019, s.321). Departementet menar att upphandling inte är det enda möjliga sättet för kommuner att finansiera skyddat boende. De tillägger dock att om finansiering sker genom IOP eller bidrag så måste det vara förenligt med kommunallagen och regelverket kring statligt stöd (Finansdepartementet, 2019, s.319).

Sammanfattningsvis har Finansdepartementet (2019) konstaterat att det råder oklarheter kring huruvida skyddat boende ska klassificeras som en ekonomisk eller icke-ekonomisk verksamhet. Det finns dock två argument som pekar på att skyddat boende i vissa fall kan klassificeras som en icke-ekonomisk verksamhet. Argumenten kommer att inkluderas i tabell 4.2 som presenteras i nästkommande avsnitt. Första argumentet är “det är omöjligt att separera kvinnojourernas verksamhet” och har fått beteckning “A1”. Andra argumentet är “Samhandelskriteriet är sällan uppfyllt vid bedömning kring statligt stöd” och har beteckningen “A2”.

#### **4.4.2 Remissinstanser**

Utifrån remissvar riktade mot Arbetsmarknadsdepartementets promemoria Ds 2019:7 uttrycker sig elva instanser kritisk mot tolkningen av skyddat boende som en ekonomisk verksamhet. Vi fann även att två av dessa elva instanser argumenterade på ett likvärdigt sätt i sitt remissyttrande gentemot Finansdepartementets SOU 2019:56. Utifrån remissyttrandena har vi formulerat fyra olika kategorier av argument som remissinstanserna har använt sig av för att argumentera för skyddat boende som en icke-ekonomisk verksamhet. I tabell 4.2 har vi även inkluderat ytterligare ett argument som Finansdepartementet (2019) diskuterat även om argumentet inte återkommer i analysen av remissyttrandena.



Tabellen nedan har skapats för att ge läsaren en överblick över de olika instanser som argumenterat på ett kritiskt sätt gentemot en klassificering av skyddat boende som ekonomisk verksamhet. Här presenteras även de olika kategoriseringarna av argument som kommer att återkomma och tydliggöras i den fortsatta analysen.

Instanser	A1	A2	A3	A4	A5
ALLA KVINNORS HUS Karlstad				Ja	
Finansdepartementet	Ja	Ja			
Göteborgs Stad	Ja				
Jämställdhetsmyndigheten				Ja	
Kvinnojourern - en fristad i ingemansland	Ja			Ja	
Länsstyrelsen Västra Götaland	Ja				
Malmö Stad	Ja			Ja	
RFSL	Ja				
ROKS	Ja				
SKR					Ja
Sveriges kvinnolobby			Ja		
UNIZON	Ja		Ja		

**(A1):** "Det är omöjligt att separera kvinnojourernas verksamhet"

**(A2):** "Samhandelskriteriet är sällan uppfyllt vid bedömning kring statligt stöd"

**(A3):** "Att klassificera skyddat boende som ekonomisk verksamhet är att skapa en marknad som för närvarande inte existerar"

**(A4):** "Kvinnojourernas skyddade boenden är inte endast en insats som sker på uppdrag av socialtjänst"

**(A5):** "Skyddat boende är en icke ekonomisk verksamhet av allmänt intresse"

Tabell 4.2 Argument för skyddat boende som en icke-ekonomisk verksamhet

### “Det är omöjligt att separera kvinnojourernas verksamhet” (A1)

Den typ av argumentation som är mest förekommande är att det inte går att separera kvinnojourernas verksamhet. Sju av elva remissinstanser argumenterade på ett likvärdigt sätt. I promemoria Ds 2019:7 delas kvinnojourernas verksamhet upp i en ekonomisk och en icke-ekonomisk verksamhet. Den ekonomiska delen av verksamheten innefattar enligt Arbetsmarknadsdepartementet (2019) det skyddade boendet medan den icke-ekonomiska delen innefattar samtalsstöd, rådgivning, påverkningsarbete, information och praktiskt stöd (Arbetsmarknadsdepartementet, 2019, s.113). Som tidigare nämnt är det tillåtet att dela ut statligt stöd till en verksamhet som bedriver både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet, men stödet får endast användas för att finansiera organisationens icke-ekonomiska verksamhet. Remissinstanserna anser att en uppdelning av kvinnojourernas verksamhet inte skulle fungera i praktiken eller att det finns svårigheter med denna typ av uppdelning. I ROKS remissyttrande

skriver de att: *“Roks ställer sig mycket kritiska till promemorians resonemang då det utgår från att det skyddade boende är en ekonomisk verksamhet som skiljer sig från resten av kvinnojourens verksamhet. Roks menar att detta inte är fallet”* (ROKS, 2019, s.8). I Unizons (2019b) remissyttrande förklarar de att jourverksamheten bygger på fyra olika delar: stötta, skydda, förebygga och påverka. Organisationen anser att det inte är möjligt att separera dessa delar då delarna ses som avhängiga varandra (Unizon, 2019b). Länsstyrelsen i Västra Götaland (2019) för ett liknande resonemang och menar att det inte är möjligt att skilja jourernas skyddade boenden från deras opinionsarbete. Länsstyrelsen förklarar att det praktiska arbetet inom juren är nödvändigt för att de ideella organisationerna sedan genom sitt politiska påverkansarbete ska kunna förbättra situationen för våldsutsatta kvinnor (Länsstyrelsen Västra Götaland, 2019). Kvinnojouren - en fristad från ingenmansland (2019) och Malmö stad (2019) argumenterar på ett liknande sätt som de ovanstående instanserna:

Vi instämmer i Riksorganisationen Unizons analys i detta avsnitt. Det finns ingen anledning eller något behov att ha ´vattentäta skott´ mellan verksamheter i en kvinnojour. Att medel inte ska användas felaktigt är bara en fråga om tydlighet i organisation och redovisning. Det finns däremot stora vinster i att det inte finns några ´vattentäta skott´ i fråga om lärande och utveckling av verksamhet och påverkansarbete både när det gäller den enskilda våldsutsatta kvinnan och när det gäller kvinnofridsfrågan i stort. (Kvinnojouren - en fristad i ingenmansland, 2019, s.3)

Kommunstyrelsen ser att gränsdragningar, mellan föreningarnas öppna verksamhet (som kan erhålla bidrag) och den delen som föreningen inte ska erhålla bidrag för, kan bli otydlig då samverkan med organisationerna kring våldsutsattas behov av skydd, stöd, öppen verksamhet och det förebyggande arbetet överlappar varandra. (Malmö stad, 2019, s.1)

Göteborgs Stad (2019) och RFSL (2019) diskuterar även den problematik som uppkommer administrativt och redovisningsmässigt om kvinnojourernas skyddade boende skulle separeras från den övriga verksamheten. Göteborgs Stad (2019) menar att arbetsuppgifterna i en kvinnojour sällan är uppdelade och att alla som arbetar gör det som behövs i stunden. Kommunen skriver följande, *“Det kan ifrågasättas om det i vissa fall alls går att göra denna gränsdragning på ett adekvat sätt”* (Göteborg Stad, 2019 s.4). RFSL (2019) förklarar även att arbetet med skyddat boende är svårt att budgetera då verksamheten är behovsstyrd. Instansen anser att en separation av verksamheten skulle försvåra budgeteringen ytterligare (RFSL, 2019).

**“Att klassificera skyddat boende som ekonomisk verksamhet är att skapa en marknad som för närvarande inte existerar” (A3)**

I remissyttrandena riktade mot Ds 2019:7 gick det att urskilja instanser som ansåg att Arbetsmarknadsdepartementets sätt att klassificera skyddat boende som en ekonomisk verksamhet bidrar till skapandet av en marknad för våldsutsatta barn och kvinnor. Sveriges kvinnolobby (2019) valde i sitt remissyttrande att instämma helt med Unizons (2019b) yttrande. Unizons (2019b) resonemang utgår från att det för närvarande inte finns en marknad för skyddat boende och att en klassificering av skyddat boende som en ekonomisk verksamhet skapar en marknad som för närvarande inte existerar.

En annan felaktig och mycket problematisk utgångspunkt i promemorian är definitionen av insatsen skyddat boende som ekonomisk verksamhet trots att detta inte är definierat någon annanstans än just här. I och med detta bidrar promemorian till att skapa en marknad för våldsutsatta kvinnor och barn och de behöver i sådana fall vara tydligt att det är detta som avses med förslagen. (Unizon, 2019b, s.2)

Unizon (2019b) fortsätter sitt resonemang genom att beskriva att LOU inte reglerar vilka verksamheter som ska upphandlas, utan endast hur offentliga aktörer ska gå tillväga vid en upphandling. Organisationen förklarar att huruvida en kommun använder sig av en marknadslösning eller inte skiljer sig från kommun till kommun. Unizon (2019b) menar att det inte finns ett juridiskt krav på kommuner att hitta lösningen på behovet av skydd för våldsutsatta kvinnor genom konkurrensutsättning. Enligt organisationen betyder det att en kommun som för närvarande inte konkurrensutsätter tillhandahållandet av skyddat boende inte heller är tvingande att börja göra det.

I själva verket råder det olika åsikter om när upphandlingslagstiftningen ska användas. Om en kommun använder sig av en marknadslösning finns det krav på att arbeta utifrån LOU, som inte reglerar vilka verksamheter som skall upphandlas utan hur man gör när man ska upphandla. Det finns idag inget tydligt juridiskt krav på att en kommun måste hitta lösningen på behovet av stöd och skydd för våldsutsatta kvinnor och barn på en marknad genom konkurrensutsättning. Det är en politisk fråga hur stat och en kommun definierar civilsamhällets roll och inte ett absolut krav. (Unizon, 2019b, s.3)

Vid bedömning av ekonomisk verksamhet så argumenterar Unizon (2019b) och Sveriges kvinnolobby (2019) för att fokus bör vara på hur kommunen i fråga för närvarande tillhandahåller verksamheten. Om en kommun upphandlar sitt skyddade boende ska LOU gälla då en konkurrensutsättning redan gjorts. Om en kommun däremot inte redan upphandlar skyddat

boende så ses verksamheten inte som marknadsutsatt och därmed inte heller som en ekonomisk verksamhet.

### **”Kvinnojourernas skyddade boenden är inte endast en insats som sker på uppdrag av socialtjänst” (A4)**

Ovanstående argumentet förekommer i fyra olika remissyttranden. Instanserna anser att Arbetsmarknadsdepartementet i promemoria Ds 2019:7 endast beskriver skyddat boende som en insats som sker på uppdrag av socialtjänst. Den gemensamma åsikten hos remissinstanserna är att departements beskrivning inte stämmer överens med verkligheten. Kvinnojouren - En fristad från ingenmansland (2019) menar att alla jourer arbetar på skilda sätt. Det finns kvinnojourer som endast tar emot kvinnor som sökt stöd via socialtjänst samt de jourer som arbetar på ett mer traditionellt sätt och tar emot kvinnor som vänder sig direkt till kvinnojouren. AKH Karlstad (2019) beskriver situationen på ett likvärdigt sätt:

AKH Karlstad anser att promemorian missar en viktig del gällande skyddade boenden. De första kvinnojourerna startade utifrån vetskapen om att det behövdes skyddade boenden för kvinnor. Kvinnorna sökte sig själva dit och bodde med 'egen placering'. De flesta kvinnojourerna har kvar den möjligheten. När skyddade boenden ses som en insats via socialtjänst blir möjligheten till den typ av stödsökande helt uttraderad eller i alla fall helt utan möjlighet till finansiering. (AKH Karlstad, 2019, s.2-3)

I remissyttrandena från Jämställdhetsmyndigheten (2019) och Malmö stad (2019) beskriver instanserna att det finns många kvinnor som söker sig direkt till en kvinnojour med avsikten att undvika att komma i kontakt med polis och socialtjänst. Anledningarna till varför kvinnor inte vill komma i kontakt med myndigheter kan skilja sig. Det kan exempelvis finnas en ovilja att polisanmäla förövaren eller att kvinnan i fråga saknar ett personnummer. Om skyddat boende endast ses som en insats som tillhandahålls genom uppdrag från socialtjänst och därmed även finansieras genom uppdragsersättning så menar remissinstanserna att möjligheten till skydd försvinner för många kvinnor. Om kvinnojourerna inte får använda kommunala eller statliga bidrag till att finansiera sina skyddade boenden så kan det bli svårt att erbjuda dessa kvinnor en plats.

Kommunstyrelsen ser vidare att vissa våldsutsatta inte kommer att kunna erbjudas plats på skyddat boende, om inte kvinnojourer får ersättning för dem genom placeringar av socialtjänsten. Detta rör våldsutsatta som av olika anledningar inte söker sig till myndigheter, till exempel de som inte vill anmäla till polis och socialtjänst eller personer som saknar personnummer. Dessa har tidigare kunnat

beredas platser i skyddat boende hos kvinnojourer delvis med hjälp av statligt och kommunalt bidrag. (Malmö Stad, 2019, s.2)

För att återkoppla till promemoria Ds 2019:7 så skriver Arbetsmarknadsdepartementet *“Det har i denna promemoria bedömts att drift av skyddat boende på uppdrag av socialnämnden utgör ekonomisk verksamhet”* (Arbetsmarknadsdepartementet, 2019, s.127-128). Instanserna här ovan argumenterar för att skyddat boende inte endast kan ses som en insats som sker på uppdrag av socialtjänst. Utifrån instansernas resonemang skulle skyddat boende kunna klassificeras som ekonomisk verksamhet i de fall jourer agerar på uppdrag av socialtjänst. Instanserna menar däremot att skyddat boende i sin helhet inte kan klassificeras som ekonomisk verksamhet då verksamheten är mer komplex än den beskrivning som Arbetsmarknadsdepartementet (2019) givit.

#### **“Skyddat boende är en icke ekonomisk verksamhet av allmänt intresse” (A5)**

Det sista argumentet handlar om möjligheten att klassificera skyddat boende som en icke ekonomisk verksamhet av allmänt intresse (NESGI). Denna form av argumentation är det endast SKR (2019b; 2020) som fört i sina remissyttranden. Däremot är argumentationen återkommande i SKR:s remissyttrande gentemot både Ds 2019:7 och SOU 2019:56 (SKR, 2019b; SKR, 2020).

SKL delar inte utredningens bedömning att skyddat boende skulle utgöra ekonomisk verksamhet. Rättsläget är visserligen som utredningen framställer på sida 42 oklart, men SKL gör ändå bedömningen att skyddat boende kan utgöra en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse (NESGI). Skyddat boende utgör i många fall en av skattemedel solidarisk finansierad välfärdstjänst eftersom brukarna inte, eller endast i ringa utsträckning, betalar för vad det kostar att tillhandahålla den. (SKR, 2019b, s.1)<sup>6</sup>

I ovanstående citat för SKR för ett liknande resonemang som Mathias Sylvan<sup>7</sup>. SKR (2019b; 2020) anser att skyddat boende är en skattefinansierad välfärdstjänst och därför bör kunna klassificeras som NESGI. Vidare skriver SKR (2019b) *“I sammanhanget är det värt att notera att medlemsstaterna har stor om än inte obegränsad frihet att definiera tjänster som SGEI respektive NESGI”* (SKR, 2019b, s.2). Det organisationen belyser är den tolkningsfrihet som finns i EU-lagstiftningen gällande vad som anses vara tjänster av allmänt intresse. Vi uppfattar

<sup>6</sup> SKL är en förkortning på Sveriges kommuner och landsting. I november 2019 gjordes en namnändring och organisationer heter numera Sveriges kommuner och regioner (SKR) (SKR, 2019a).

<sup>7</sup> Se avsnitt 2.1.6.

det som att SKR vill utnyttja denna frihet till att klassificera skyddat boende som en icke-ekonomisk verksamhet.

#### 4.5 Möjliga förklaringar till skilda klassificeringar av skyddat boende

I studerandet av idealtyperna hierarki, marknad och nätverk skapades en medvetenhet gällande den konflikt som finns kring hur den offentliga förvaltningen ska styras. Den hierarkiska idealtypen kan ses som det traditionella sättet att styra förvaltningen, där skyddat boende finansierats genom kommunala bidrag. Bidragen har riktats till ideella kvinnojourer som sedan tillhandahållit verksamheten. Det är uppenbart att den offentliga förvaltningen sen en tid tillbaka präglas av en marknadsisering. I många välfärdsområden syns det en förändring där allt fler privata aktörer inkluderas och kommunerna överlämnar utförandet av verksamheterna till externa aktörer. Införandet av EU:s konkurrensregler och upprättandet av LOU kan ses som en tydlig strävan mot ett marknadsideal inom förvaltningen. När det kommunala ansvaret för våldsutsatta kvinnor har förtydligats har det även medfört ett större fokus på hur just skyddat boende ska tillhandahållas och finansieras.

Utifrån analysen så finns det en koppling mellan de instanser som menar att skyddat boende är en ekonomisk verksamhet och de som förespråkar upphandling. Det finns även en koppling mellan instanser som anser att skyddat boende är en icke-ekonomisk verksamhet och de som förespråkar alternativa former av samverkan, exempelvis IOP. Att EU:s regelverk kring konkurrens innefattar ett tolkningsutrymme utnyttjas inte endast av medlemsländerna för att möjliggöra en applicering på de olika staterna. Tolkningsutrymmet kan även utnyttjas av de aktörer som förespråkar de olika idealtyperna. Möjligheten till tolkningar grundar sig därför i ett regelverk som erbjuder just tolkningsmöjligheter. Varför tolkningarna skiljer sig åt skulle med hjälp av vår teoretiska typologi kunna förklaras som en följd av det intresse som aktörerna har. De olika aktörerna kommer då att argumentera för det styrverktyg som är i linje med deras syn på hur förvaltningen ska styras. Aktörer som förespråkar att inkludera ideella aktörer vid tillhandahållandet av skyddat boende kommer därav troligtvis förespråka ett styrideal som inte försvårar deltagandet för dessa aktörer. I problemformuleringen beskrev vi att ideella aktörer i många fall anses ha svårt att hävda sig i upphandlingssammanhang. Denna svårighet kan förklara varför det finns en motvilja att övergå till ett marknadsideal i samband med tillhandahållandet av skyddat boende. De ideella aktörerna har som nämnt blivit inkluderade av kommuner i det hierarkiska styridealet. När finansieringen och tillhandahållandet av skyddat boende däremot upphandlas så inkluderas även privata vinstdrivande aktörer som tidigare inte

kunnat delta. Detta är en förändring som sällan uppskattas av de ideella organisationerna. Att ideella aktörer argumenterar för att börja använda det nätverksbaserade styrverktyget IOP kan ses som ett försök att hitta alternativa vägar för att fortfarande vara de aktörer som tillhandahåller skyddat boende, men samtidigt inkludera kommunerna mer i verksamheten.

Det som kan utläsas genom analysen är två olika syner på hur skyddat boende tillhandahållas på bäst sätt. Ena sidan tror på en inkludering av ideella aktörer och samverkan genom tillit medan den andra sidan tror på konkurrensutsättning. Sidan som har en tro på ideella aktörer kommer att försöka argumentera för ett styrideal och styrmedel där dessa aktörer har ensamrätt i tillhandahållandet av verksamheten. I relation till skyddat boende kommer de primära styrmedlen i detta fall vara kommunala bidrag eller IOP. Aktörerna som däremot tror på en konkurrensutsättning och inkludering av privata vinstdrivande aktörer kommer att argumentera för det styrideal och styrmedel som detta resulterar i. I relation till skyddat boende kommer styrmedlet vara offentlig upphandling. Avslutningsvis så kan de skilda tolkningarna av skyddat boende delvis förklaras genom ett regelverk som öppnar upp för tolkningsmöjligheter och delvis förklaras genom en strävan mot det styrideal som varje enskild aktör ser som det optimala.

## 5. Avslutande kapitel

*I vårt avslutande kapitel förs en slutdiskussion där vi reflekterar kring resultatet av vår analys. Vi kommer även att återkoppla vår analys till tidigare forskning för att sedan avsluta med en kort diskussion kring framtida forskning.*

### 5.1 Slutdiskussion

Vi har med hjälp av vår argumentationsanalys kategoriserat argument som olika aktörer använt sig av för att argumentera för skyddat boende som en ekonomisk respektive icke-ekonomisk verksamhet. I analysen konstaterades det att tolkningar av hur skyddat boende ska klassificeras skiljer sig åt. Vi har urskilt instanser som anser att skyddat boende är en icke-ekonomisk verksamhet, en ekonomisk verksamhet och de som argumenterar för att en klassificering måste göras utifrån rådande omständigheter. I genomförandet av analysen fann vi nio olika typer av argument som aktörerna använde sig av, en siffra som var högre än förväntat. Många av argumenten återkommer hos flera olika instanser medan några argument endast yttras av en enskild instans. Vi uppmärksammade att de instanser som argumenterade för skyddat boende som ekonomisk verksamhet i större mån grundade sina yttranden i regelverk och praxis. De instanser som istället ansåg att skyddat boende är en icke-ekonomisk verksamhet baserade i regel deras argument på hur klassificeringen av verksamheten skulle fungerat i verkligheten. Det var märkbart att det fanns en skillnad i hur aktörerna som stod på de olika sidorna av klassificeringen valde att formulera sina argument. Vi uppmärksammade även att de som argumenterade för att se verksamheten som en icke-ekonomisk verksamhet i större mån specifikt diskuterade skyddat boende. De aktörer som argumenterade för ekonomisk verksamhet talade mer om välfärdstjänster i en allmän kontext. Vår uppfattning är att de aktörerna som ser skyddat boende som en icke-ekonomisk verksamhet i många fall menar att denna typ av verksamhet särskiljer sig från andra välfärdstjänster. De aktörer som argumenterade för verksamheten som ekonomisk särskilde sällan det skyddade boenden från andra välfärdstjänster.

Vi har även med hjälp av vår teoretiska typologi försökt att skapa en förståelse för varför argumenten skilde sig åt gällande klassificeringen av skyddat boende. Användandet av de olika idealtyperna hierarki, marknad och nätverk gav oss en förståelse för hur olika idéer och tankar kring styrningen av den offentliga förvaltningen kan prägla aktörers tolkningar av regelverk. Som vi nämnt i avsnitt 4.5 så medför EU:s regelverk och LOU ett tolkningsutrymme som



möjliggör skilda tolkningar. Olika aktörer kan präglas av sina intressen och därmed välja att utläsa regelverken på sätt som samstämmer med deras ideal. Vi kan se att det är långt ifrån alla aktörer som ser utvecklingen mot en marknadsiering som något att eftersträva. Tolkningsutrymmet i regelverket kan därmed användas för att sätta stopp eller pådriva den utveckling som sker, detta anser vi pågår i debatten kring skyddat boende. Så länge lagen bjuder in till tolkning så kommer aktörer att försöka påverka och forma lagen till det som gynnar deras egna intressen.

För att återkoppla till avsnittet om tidigare forskning så ser vi likt det Hettne och Montin (2018) diskuterat att det sker en juridifiering av politiken. Argumenten inom politiken utgår inte längre från vad som anses vara det bästa sättet att styra den offentliga förvaltningen, utan argumenten baseras på vad som ses som möjligt utifrån lagstiftningen. Hettne och Montin (2018) beskriver även tre olika utfall där det uppstår spänning mellan politik och juridik, vi har i vår analys identifierat två utfall. Bland annat så skriver de att politiska institutioner kan forma juridiska lösningar på problem för att behålla det politiska handlingsutrymmet. Det som kan konstateras utifrån vår studie är att ett större handlingsutrymme finns om skyddat boende ses som en icke-ekonomisk verksamhet. I figur 2.2 tydliggörs hur handlingsutrymmet kan påverkas av synen på verksamheten som ekonomisk eller icke-ekonomisk. Hettne och Montin (2018) skriver även om något som de benämner som juridisk politisering, vilket innebär är att politiska motsättningar kring organiseringen av välfärden överförs från politiska institutioner till juridiska. I dessa fall företräder instanser olika tolkningar av EU:s konkurrensregler och tillämpning av LOU. I vår studie har vi återkommande uppmärksammat skilda tolkningar av EU:s regelverk och LOU. Att olika instanser argumenterar för skyddat boende som en ekonomisk eller icke-ekonomisk verksamhet är ett tydligt exempel på när det går att utläsa olika juridiska tolkningar av regelverket.

Vi har varit medvetna om att alla remissinstanser inte skulle diskutera just skyddat boende i sina yttranden då organisationerna har sina egna intressen som de vill belysa. De olika argumenten som är representerade i tabell 4.1 och 4.2 ger en tydlig bild av de olika argument som förekommer i remissyttrandena. Däremot ska antalet argument eller antalet instanser som förekommer på de olika sidorna av debatten inte ges någon vidare uppmärksamhet då de kan anses vara missvisande. Av 91 remissyttranden har vi endast kunnat använda oss av 20 stycken, vilket inte ger oss tillräckligt material för att dra slutsatser kring den generella åsikten i frågan.

## 5.2 Förslag till framtida forskning

Trots att skyddat boende är en av de vanligaste insatserna för skydd av våldsutsatta kvinnor så upplever vi området som relativt outforskat. På senaste tiden har det däremot uppkommit fler studier som behandlar ämnet, en utveckling som vi välkomnar. En intressant och relevant forskningsstudie som Ersta Sköndal Bräcke Högskola (2020) utför är en kartläggning kring vad organisationer och våldsutsatta personer anser är kvalitet i förhållande till skyddat boende. Studien påbörjades i år och förväntas pågå till år 2023. Vi anser att en kartläggning av hur Sveriges kommuner för tillfället tillhandahåller och finansierar skyddat boende är nödvändig. Senaste kartläggningen gjordes för cirka åtta år sedan, vilket innebär att den statistiken kan ses som daterad. Vidare så ser vi fram emot att få ta del av mer forskning kring ämnen där mäns våld mot kvinnor uppmärksammas och är bidragande i kampen mot ett jämställt samhälle.

## 6. Referenslista

Alla kvinnors hus Karlstad [AKH Karlstad]. (2019). Ds 2019:7 remissvar avseende förslag till ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet. Hämtad från regeringens webbplats:

<https://www.regeringen.se/4adaf5/contentassets/881ceab36eff448e9e8303361cf3b0be/alla-kvinnors-hus-karlstad.pdf>

Arbetsmarknadsdepartementet. (2019). *Ny modell för statsbidrag för vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet*. (Ds: 2019:7). Stockholm: Norstedts juridik. Hämtad från

<https://www.regeringen.se/4ada7a/contentassets/8fd5247e7d804ccfb7051887e5e6f693/ny-modell-for-statsbidrag-till-vissa-ideella-organisationer-inom-brottsofferområdet-ds-20197>

Bernitz, U., & Kjellgren, A. (2018). *Introduktion till EU*. Stockholm: Norstedts juridik.

Brottsförebyggande rådet [BRÅ]. (2019). *Kriminalstatistik 2019 Anmälda brott*. Hämtad från [https://www.bra.se/download/18.7d27ebd916ea64de5304e10e/1585653308304/Sammanfattning\\_anmalda\\_2019.pdf](https://www.bra.se/download/18.7d27ebd916ea64de5304e10e/1585653308304/Sammanfattning_anmalda_2019.pdf)

Bryman, A. (2018) *Samhällsvetenskapliga metoder* (3. uppl.). Stockholm: Liber.

Ersta Sköndal Bräcke Högskola. (2020). Skyddat boende och konstruktionen av kvalitet i gränslandet mellan socialtjänst, ideell sektor och näringsliv. Hämtad 20-05-22 från <https://esh.se/forskning/forskningsprojekt/2020-02-06-skyddat-boende-och-konstruktionen-av-kvalitet-i-granslandet-mellan-socialtjanst-ideell-sektor-och-naringsliv.html?fbclid=IwAR0IZXOPoPyPEttzLc4Qx85Oh5lTcu5Kgdb-zrur6zu3wDP5z9ayKkDHCrg>

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, A., & Wängnerud, L. (2017). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad* (5. uppl.). Stockholm: Wolters Kluwer.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 320/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. *Europeiska unionens officiella tidning*, L114/8. Hämtad från <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0360&from=SV>

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner. *Europeiska unionens officiella tidning*, L 94/1, 28 mars 2014. Hämtad från <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sv/TXT/?uri=CELEX:32014L0023>

Europeiska unionen [EU]. (2018). *Riktlinje kring hantering av statligt stöd*. Hämtad från <https://www.socialforum.se/wp-content/uploads/2018/11/riktlinje-f%C3%B6r-hantering-av-statligt-st%C3%B6d-1.pdf>

Famna. (u.å.). *Famnas faktablad om EU 4. Finansiering av tjänster av allmänt intresse*. Hämtad från <http://media.famna2012.famna.org/2012/06/Faktablad-4-finansiering-av-tj%C3%A4nster-i-allm%C3%A4nt-intresse.pdf>

Finansdepartementet. (2019). *Idéburen välfärd* (SOU 2019:56). Norstedts Juridik: Stockholm. Hämtad från <https://www.regeringen.se/4aeada/contentassets/978c3f825a704a9696e10dbb5ce40086/ideburen-valfard-sou-201956.pdf>

Forum. (2020). [TV-program]. Sveriges television, SVT Play 27 januari.

Funktionsrätt Sverige. (2020). Remissvar: idéburen välfärd (SOU 2019:56). Hämtad från Regeringens webbplats: <https://www.regeringen.se/49a5f1/contentassets/1cd9d4b34dff487eb0f9d887ed7b775a/funktionsratt-.pdf>

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (Konsoliderad version). *Europeiska unionens officiella tidning*. C 236, 26 oktober 2012, 70. Hämtad från <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

Göteborgs stad. (2019). svar på remiss om ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet. Hämtad från regeringens webbplats: <https://www.regeringen.se/4adae8/contentassets/881ceab36eff448e9e8303361cf3b0be/goteborgs-kommun.pdf>

Hallin, B., & Siverbo, S. (2002). Jakten på den goda styrningen (Rapport nr 3, 2002). Hämtad från Nätverkens webbplats: [http://www.natverken.se/media/7346/Jakten%20p%C3%A5%20den%20goda%20styrningen\\_rapport.pdf](http://www.natverken.se/media/7346/Jakten%20p%C3%A5%20den%20goda%20styrningen_rapport.pdf)

Hettne, J., & Montin, S. (2018). *Politik och juridik inom offentlig upphandling*. Hämtad från Lunds Universitets webbplats: [https://portal.research.lu.se/ws/files/50242377/10\\_hettne\\_montin.pdf](https://portal.research.lu.se/ws/files/50242377/10_hettne_montin.pdf)

Högsta förvaltningsdomstolen mål nr 3165-19 dom 2020-03-11

Jutterström, M., & Segnestam Larsson, O. (2020). *Hur hanterar ideella organisationer LOU-upphandlingar?*. Hämtad från Digitala Vetenskapliga Arkivets webbplats: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1421877/FULLTEXT01.pdf>

Jämställdhetsmyndigheten. (2019). Jämställdhetsmyndighetens remissvar på utredning om utredningen om ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet (ds 2019:7). Hämtad från regeringens webbplats: <https://www.regeringen.se/4adae8/contentassets/881ceab36eff448e9e8303361cf3b0be/jamstalldhetsmyndigheten.pdf>

Kammarrätten i Sundsvall. (2020). Betänkandet idéburen välfärd, SOU 2019:56. Hämtad från Regeringens webbplats: <https://www.regeringen.se/49a5f1/contentassets/1cd9d4b34dff487eb0f9d887ed7b775a/kammarratten-i-sundsvall.pdf>

Klintö, C. (2020, 1 Januari). Kvinnojourerna tappar - Ny bransch växer. *Svenska dagbladet [SVD]*. Hämtad från <http://www.svd.se>

Konkurrensverket. (2019). Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet (Ds 2019:7). Hämtad från Regeringens webbplats: <https://www.regeringen.se/4adae1/contentassets/881ceab36eff448e9e8303361cf3b0be/konkurrensverket.pdf>

Konkurrensverket. (2020). Betänkande Idéburen välfärd (SOU 2019:56). Hämtad från Regeringens webbplats: <https://www.regeringen.se/49a5f1/contentassets/1cd9d4b34dff487eb0f9d887ed7b775a/konkurrensverket.pdf>

Kvinnojouren - en fristad i ingenmansland. (2019). Promemoria om ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet DS 2019:7 Dnr A2019/00521/JÄM. Hämtad från regeringens webbplats: <https://www.regeringen.se/4adae0/contentassets/881ceab36eff448e9e8303361cf3b0be/kvinnojouren---en-fristad-i-ingenmansland.pdf>

Länsstyrelsen Västra Götaland län. (2019). Promemorian Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet Ds 2019:7. Hämtad från Regeringens webbplats: <https://www.regeringen.se/4adae9/contentassets/881ceab36eff448e9e8303361cf3b0be/lansstyrelsen-vastra-gotalands-lan.pdf>

Malmö stad. (2019). Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet (Ds 2019:7). Hämtad från Regeringens webbplats: <https://www.regeringen.se/4adae7/contentassets/881ceab36eff448e9e8303361cf3b0be/malmo-kommun.pdf>

Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets [Elektronisk resurs]*. Hämtad från <https://link.springer.com.ezproxy.ub.gu.se/content/pdf/10.1007%2F978-3-7908-2054-6.pdf>

Narbutaité, I., Schneider, L., Eriksson, H., & Schneider, T. (2018). *Idéburet offentligt partnerskap – Lärdomar från en avveckling, tillitsbaserade relationer och jämförelsen med upphandlingar*. Hämtad från Chalmers Tekniska Högskolas webbplats: [https://research.chalmers.se/publication/508795/file/508795\\_Fulltext.pdf](https://research.chalmers.se/publication/508795/file/508795_Fulltext.pdf)

Nationellt centrum för kvinnofrid [NCK]. (u. å.a). Istanbulkonventionen. Hämtad 2020-04-17 från <https://www.nck.uu.se/kunskapsbanken/amnesguider/mans-vald-mot-kvinnor-ett-globalt-perspektiv/istanbulkonventionen/>

Nationellt centrum för kvinnofrid [NCK]. (u. å.b). Kvinnojourernas verksamhet. Hämtad 2020-05-09 från <https://nck.uu.se/kunskapsbanken/amnesguider/kommunernas-kvinnofridsarbete/kvinnojouernas-verksamhet/>

Nilsson, A., Lundqvist, H., & Eriksson, A. N. (2019). Offentlighet och sekretess vid offentlig upphandling. Stockholm: Norstedts juridik.

Nyhlen, J. (2011). *Styrideal och konflikt - om friskoleetablering i tre norrländska kommuner*. (Doktorsavhandling, Mittuniversitet, Sundsvall). Hämtad från <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:400346/FULLTEXT01.pdf>

Proposition 1996/97:60. *Prioriteringar inom hälso- och sjukvården*. [Elektronisk] Stockholm: Socialdepartementet. Hämtad från Riksdagens webbplats: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/prioriteringar-inom-halso--och-sjukvarden\\_GK0360/html](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/prioriteringar-inom-halso--och-sjukvarden_GK0360/html)

Regeringskansliet. (2003). *Svara på remiss – hur och varför* (PM 2003:2) Stockholm: Statsrådsberedningen. Hämtad från <https://www.regeringen.se/49b6b4/contentassets/b682c0e61b4c40c9ab88d227707c47b5/svara-pa-remiss---hur-och-varfor-pm-200302>

Rennstam, J., & Wästerfors, D. (2015). Att analysera kvalitativt material. I A. Ahrne, G., & Svensson, P (Red.), *Handbok i kvalitativa metoder* (2:3. uppl. s. 220-234). Stockholm: Liber

RFSL. (2019). Remissvar över Ds 2019:7 – Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet. Hämtad från regeringens webbplats: <https://www.regeringen.se/4adad1/contentassets/881ceab36eff448e9e8303361cf3b0be/rfsl.pdf>

Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige [ROKS]. (2018). Kvinnojourer i kris – på grund av upphandling. Hämtad 2020-05-17 från <https://www.roks.se/nyheter/debatt-kvinnojourer-i-kris-pa-grund-av-upphandling>

Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige [ROKS]. (2019). Synpunkter från Roks, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, på promemorian Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet, Ds 2019:7. Hämtad från Regeringens webbplats: <https://www.regeringen.se/4adae1/contentassets/881ceab36eff448e9e8303361cf3b0be/roks.pdf>

Selander, M. (2020). Kvalitativ analys. I A. Abrahamson Löfström, C., & Rombach, B (Red.), *Andra hjälpen* (s. 135-146). Lund: Studentlitteratur.

Skoog, L. (2020). Urval. I A. Abrahamson Löfström, C., & Rombach, B (Red.), *Andra hjälpen* (s. 181-192). Lund: Studentlitteratur.

Solli, R. (2020). Kvalitativa sekundärmaterial. I A. Abrahamson Löfström, C., & Rombach, B (Red.), *Andra hjälpen* (s. 123-133). Lund: Studentlitteratur.

Socialstyrelsen. (2013). *Fristad från våld – en vägledning om skyddat boende*. (Artikelnummer 2013-9-2). Hämtad från [https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/vagledning/2013-9-2.pdf#\\_\\_utma=1.494310483.1569227209.1571235787.1572604489.3&\\_\\_utmb=1.2.10.1572604489&\\_\\_utmc=1&\\_\\_utmz=-](https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/vagledning/2013-9-2.pdf#__utma=1.494310483.1569227209.1571235787.1572604489.3&__utmb=1.2.10.1572604489&__utmc=1&__utmz=-)

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453\\_sfs-2001-453](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453)

Socialtjänstlag (SFS 2001:453). Hämtad från Riksdagens webbplats:

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453\\_sfs-2001-453](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453)

Stockholms Universitet. (2020). Yttrande över betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56). Hämtad från Regeringens webbplats:

<https://www.regeringen.se/49a5f1/contentassets/1cd9d4b34dff487eb0f9d887ed7b775a/stockholms-universitet.pdf>

Svenskt Näringsliv. (2020). Remissvar. Hämtad från Regeringens webbplats:

<https://www.regeringen.se/49a5f1/contentassets/1cd9d4b34dff487eb0f9d887ed7b775a/svenskt-naringsliv.pdf>

Svensson, P. & Ahrne, G. (2015). Att designa ett kvalitativt forskningsprojekt. I A. Ahrne, G., & Svensson, P (Red.), *Handbok i kvalitativa metoder*. (2:3 uppl., s. 17-31). Stockholm: Liber.

Sveriges kommuner och regioner [SKR]. (2006). *En kunskapsöversikt MÄNS VÅLD MOT KVINNOR I NÄRA RELATIONER*. Hämtad från

<https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7164-177-9.pdf>

Sveriges kommuner och regioner [SKR]. (2019a). SKL blir SKR. Hämtad 2020-05-07 från

<https://skr.se/tjanster/press/nyheter/nyhetsarkiv/sklblirskr.29843.html>

Sveriges kommuner och regioner [SKR]. (2019b). Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet - Ds 2019:7. Hämtad från Regeringens webbplats:

<https://www.regeringen.se/4adae9/contentassets/881ceab36eff448e9e8303361cf3b0be/sveriges-kommuner-och-landsting.pdf>

Sveriges kommuner och regioner [SKR]. (2020). Idéburen välfärd SOU 2019:56. Hämtad från Regeringens webbplats:

<https://www.regeringen.se/49a5f1/contentassets/1cd9d4b34dff487eb0f9d887ed7b775a/sveriges-kommuner-och-regioner.pdf>

Sveriges kvinnolobby. (2019). Sveriges Kvinnolobbys remissvar på ”Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet”. Hämtad från Regeringens webbplats:

<https://www.regeringen.se/4adae7/contentassets/881ceab36eff448e9e8303361cf3b0be/sveriges-kvinnolobby.pdf>

Unizon. (2019a). Gör inte mäns våld mot kvinnor till en vinstaffär. Hämtad 2020-05-15 från

<https://unizon.se/aktuellt/gor-inte-mans-vald-mot-kvinnor-till-en-vinstaffar>

Unizon. (2019b). Remissvar från Unizon på Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet Ds 2019:7. Hämtad från Regeringens webbplats:

<https://www.regeringen.se/4adaed/contentassets/881ceab36eff448e9e8303361cf3b0be/unizon>

pdf

Unizon. (2020). Ska välfärden verkligen köpslå om kvinnors och barns liv?. Hämtad 2020-05-03 från <https://unizon.se/aktuellt/ska-valfarden-verkligen-kopsla-om-kvinnors-och-barns-liv>

Upphandlingsmyndigheten. (2018). Idéburna organisationer och offentlig upphandling. Hämtad 2020-04-17 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/leverantor/civilsamhallet--en-viktig-resurs-for-okad-social-integration/>

Upphandlingsmyndigheten. (2019a). Genomförandeförbudet. Hämtad 2020-05-02 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/vad-ar-statsstod/genomforandeforbudet/>

Upphandlingsmyndigheten. (2019b). Kriteriet offentliga medel. Hämtad 2020-04-17 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/vad-ar-statsstod/kriteriet-offentliga-medel/>

Upphandlingsmyndigheten. (2019c). Selektivitetskriteriet. Hämtad 2020-05-02 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/vad-ar-statsstod/selektivitetskriteriet/>

Upphandlingsmyndigheten. (2019d). Företagskriteriet. Hämtad 2020-05-02 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/vad-ar-statsstod/foretagskriteriet/>

Upphandlingsmyndigheten. (2019e). Gynnandekriteriet. Hämtad 2020-05-02 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/vad-ar-statsstod/gynnandekriteriet/>

Upphandlingsmyndigheten. (2019f). Möjligheter att lämna statsstöd. Hämtad 2020-05-02 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/mojligheter-att-lamna-statsstod/#Kommissionen>

Upphandlingsmyndigheten. (2019g). Förordningar om stöd av mindre betydelse (de minimis-stöd). Hämtad 2020-04-17 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/forordning-om-stod-av-mindre-betydelse/>

Upphandlingsmyndigheten. (2019h). Den allmänna gruppundantags-förordningen (GBER). Hämtad 2020-05-02 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/mojligheter-att-lamna-statsstod/den-allmanna-gruppundantagsforordningen-gber/>

Upphandlingsmyndigheten. (2019i). Tjänster av allmänt intresse (SGI). Hämtad 2020-05-02 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/tjanster-av-allmant-intresse-sgi/>

Upphandlingsmyndigheten. (2019j). Altmarkkriterierna. Hämtad 2020-05-24 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/tjanster-av-allmant-intresse-sgi/altmark/>

Upphandlingsmyndigheten. (2019k). Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer på brottsofferområdet (Ds 2019:7). Hämtad från Regeringens webbplats: <https://www.regeringen.se/4adae9/contentassets/881ceab36eff448e9e8303361cf3b0be/upphandlingsmyndigheten.pdf>