

Den ideella sektorn i förändring

- Har de tappat tron för att behålla plånboken?

Abstract

Ideella organisationer har traditionellt sett haft en särställning, och utgjort ett komplement till både den privata och offentliga sektorn i Sverige. Sedan mitten av 90-talet har de generella bidragen till dessa organisationer till stor del försvunnit och ersatts med utkontraktering, upphandling och konkurrensutsättning. Dessa fenomen anses vara en del av de idéströmningar som fått benämningen New Public Management och som alltmer kommit att genomsyra den offentliga förvaltningen. Vi har i vår studie fokuserat på vilka konsekvenser detta haft på den ideella sektorn och hur deras särställning påverkats.

Genom en jämförande fallstudie har vi utfört samtalsintervjuer med representanter för olika organisationer som agerar inom den sociala sektorn, både privata och ideella.

Vår slutsats är att kommunens inverkan har ökat och att det sker en anpassning, där privata och ideella aktörer agerar under samma förutsättningar, vilket leder till en allt mindre unik ideell sektor.

Nyckelord: Ideella organisationer, New Public Management, Upphandling, Särställning

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och problemformulering	2
1.2	Metod	3
1.3	Urval, avgränsningar och källkritik.....	3
1.4	Vår förförståelse	4
1.5	Disposition	5
2	Teoretiskt ramverk	6
2.1	New Public Management	7
2.2	Blinda styrsystem	8
2.2.1	Rationalistiska modeller	8
2.2.2	Konkurrensvisionen	9
2.3	Civilsamhället, varken offentligt eller privat	9
2.3.1	Välfärdsstatens uppgång och fall	9
2.3.2	Civilsamhället, en precisering	10
2.3.3	Begreppsdefinition av ideella organisationer	11
2.3.4	Vem är den ideella sektorn?	11
3	Aktörer på en ny marknad	13
3.1	Konkurrensutsättning	13
3.2	Upphandlingsprocessen.....	13
3.3	De intervjuade organisationerna.....	15
4	Att delta på andras villkor	17
4.1	Kvantitet framför kvalitet.....	17
4.2	Professionalisering	18
4.3	Hårda värden är starkare än mjuka.....	19
4.4	LOU - något för den ideella sektorn?.....	20
4.5	Konkurrens på bekostnad av mångfalden	21
4.5.1	En oberoende ideell sektor?	22
4.6	Nytablering försvåras	23
5	Avslutande reflektioner	24
6	Referenser	26

1 Inledning

De frivilliga krafterna i Sverige har länge utgjort en stabil grund i samhället. Som folkrörelser och olika former av kultur- social- och fritidsorganisationer har de varit en viktig del i det svenska välfärdsbygget (Zetterberg, 1995: 74). Hälften utav Sveriges medborgare är engagerade i någon form utav ideell verksamhet, och forskning återkommer gång på gång till vilken central roll dessa haft för att skapa den tillit och demokratiska värdegrund vi idag har i Sverige (Svedberg, 2001: 149).

Under de senaste åren har det skett en stor förändring inom den offentliga sektorn i Sverige. Förändringen upplevs som ett trendbrott och en tillbakagång i det svenska välfärdsbygget, och tog fart i början av 80-talet då Sveriges ekonomi upplevde en nedgång. Regeringen ville att konkurrens och marknadskrafter skulle utnyttjas som medel för att effektivisera och banta den offentliga sektorn. Man talade om konkurrens, efterfrågan, anbudsförfaranden, marknadsmässighet och privata alternativ (Premfors mfl, 2003: 293ff). Man ville skapa så ”marknadslika och konkurrensneutrala förhållanden som möjligt inom den statliga verksamheten” (Premfors mfl, 2003: 296). Denna förändring innebar att många organisationer, myndigheter och institutioner omorganiserades.

Den svenska ideella sektorn har starka kopplingar till vår folkrörelsetradition och i huvudsak harmoniska relationer med staten som borgat för autonomi, trots närheten till och det ekonomiska beroendet av staten (Johansson, 2001: 18). Det finns idag tecken som tyder på förändrade relationer mellan den offentliga och den ideella sektorn där den senares roll som serviceproducent får större betydelse (Johansson, 2002: 7). Detta är en utveckling som ligger i linje med den övergång mot ett ökat företagstänkande inom offentlig förvaltning som vi nämnde ovan, och som ofta går under benämningen New Public Management (NPM). Vilket också är det uttryck vi fortsättningsvis kommer använda oss av när vi talar om det ökade marknadstänkandet inom den offentliga sektorn. Detta har inneburit att den offentliga sektorn i allt större utsträckning lagt ut verksamhet på entreprenad genom upphandlingar och kontraktstyrning. Här har även den ideella sektorn blivit inblandad, då de generella bidragen minskat och organisationerna alltmer deltagit i upphandlingar i konkurrens med privata aktörer.

Denna utveckling lyfter Staffan Johansson fram i sin rapport ”Sociala ideella organisationer, som kommunerna ser dem” där tar han dels upp relationen mellan kommuner och ideella organisationer, gällande konkurrensutsättning. Resultatet är att en stor del utav kommunerna anser konkurrensutsättning vara en bra ersättning till tjänster i offentlig regi. Detta har således resulterat i att det skett en markant ökning utav entreprenörtjänster i Sverige, speciellt i de större kommunerna (Johansson, 2002: 33, 40). Kommunerna köpte tjänster och entreprenader inom

socialtjänsten för mer än 1700 mkr (år 2000) från dessa organisationer och en senare rapport visar på att detta ökat då det år 2003 hade köpts tjänster för 2376 mkr (Johansson, 2002: 7. Johansson, 2005: 29).

1.1 Syfte och problemformulering

Syftet med denna uppsats är att undersöka huruvida förändringarna inom den offentliga sektorn påverkat förutsättningarna för den ideella sektorn. Mycket av dagens forskning om de ideella organisationerna tyder på att dessa likriktas på grund utav den förändrade bidragspolitiken och konkurrensutsättningen. Vi anser därför att det vore intressant att se hur utvecklingen av självständiga ideella organisationer, som de ideella organisationerna en gång i tiden var, leder till att bli ersättare till den offentliga sektorn. Det är inte vårt syfte att problematisera hur de olika demokrati- och ekonomivärdena inom det offentliga styr upphandlingsprocessen utifrån de offentliga upphandlingsbolagen sida, utan vårt syfte är att se hur dessa värden påverkar de *externa* delarna i samhället. Med fokus på de ideella organisationerna då de ofta betraktas som självständiga, oberoende och något som ska stå utanför staten och det offentliga (Dahlkvist, 2003: 153). Vi problematiserar detta och frågar oss om denna bild fortfarande är korrekt?

Fortfarande finns det stora ideella organisationer som erhåller bidrag från den offentliga sektorn. Bidragen har inte försvunnit helt, men kraftigt reducerats, samtidigt som upphandling kommit att ta över alltmer. Vi ämnar sätta fokus på hur dessa förändrade bidragsformer många gånger leder till *konkurrensutsättning* och *upphandling*. Vi vill se hur detta påverkat tre olika typer av organisationer och företag som alla verkar inom samma område. Vårt valda område är missbruk- och behandlingsvård. Undersökningen utförs på en ideell organisation, en kooperativ förening och ett privat företag (aktiebolag) samt Göteborgs upphandlingsbolag.

Vår övergripande frågeställning blir då:

Vilka effekter har konkurrensutsättning och förändrade finansieringsformer på ideella aktörer inom den sociala sektorn?

Mer specifika frågeställningar som vi frågar oss är:

Vilka värden tas i beaktning vid upphandling och kontraktering, har en förändring mot ett mer ekonomiskt tänkande skett?

Hur agerar aktörer på den konkurrensutsatta marknaden och vad skiljer dom åt?

Hur är förutsättningarna för den ideella sektorn att agera utifrån egna ideologier?

1.2 Metod

För att få en djupare inblick i hur kontraktsstyrning och upphandling används och påverkar de organisationer och företag som är med vid dessa processer och vilka konsekvenser och följder det får, väljer vi att göra en kvalitativ studie. Vi söker finna en djupare förståelse för det valda problemet och vill belysa fenomenet i sitt sammanhang (Lundquist 1993: 104).

Utifrån detta har vi sedan valt att göra en jämförande fallstudie (jmf Esaiasson et.al 2005: 118) utav olika aktörer och dess samverkan med kommunens upphandlingsbolag. Eftersom syftet med denna studie är att belysa hur förutsättningarna för ideella organisationer påverkas av upphandling och kontraktering, samt granska vilka värden som tas med vid en sådan, finner vi att intervjuer är den metod som är bäst lämpad för att finna en önskvärd informationsbredd. Men även få konkret information om hur marknadsreformernas effekter påverkar de organisationer vi använt oss av. Vi kompletterar intervjuerna med upphandlingsunderlag.

Med respektive organisation har vi utfört samtalsintervjuer via telefon. Utifrån detta får vi fram ett material där vi kan analysera vad de olika aktörerna, både beställare- och utförare, prioriterar och värdesätter och hur respektive aktör förhåller sig till de styrningsprinciper och förordningar som används idag. (Esaiasson et.al 2005: 281ff). Vi inser samtidigt de svårigheter som finns i att tolka det begränsade material vi samlat in på en så komplex verksamhet, men finner ändå att denna metod är den bäst lämpade utifrån vårt syfte.

1.3 Urval, avgränsningar och källkritik

I Sverige använder sig de allra flesta kommuner utav upphandling, och tecknen pekar på att utvecklingen kommer att fortskrida (Lundqvist, 2001: 268). Vi har valt att avgränsa vår studie till Göteborgs kommun. Dels därför att de är en av de kommuner som använder sig flitigast av kontraktsstyrning och upphandling. Dels för att de ideella organisationerna i Göteborg har kommit att bli en integrerad del av en omstrukturerad offentlig sektor (Johansson, 2002: 20). Därmed finns det gott om exempel att granska och studera. Göteborgs kommun har använt sig av

upphandlingar sedan 1994, då Göteborgs upphandlingsbolag bildades och vi kan därför även se en utveckling över en längre tid.

Aktörerna valdes genom strategiskt urval då vi försökt finna etablerade organisationer som alla har upphandlingsavtal och som arbetar inom samma sfär, men med olika organiseringsätt (Esaiasson et.al 2005: 176). Denna jämförande fallstudie utav aktörerna, har vi valt på grund utav att vi tydligare vill se om de ideella organisationerna verkar på samma grunder som de övriga aktörerna på den sociala marknaden. Staffan Johansson tar i en rapport gjord åt Socialstyrelsen (2002) upp att det råder brist på svensk empirisk forskning som jämför olika organisationstypers agerande och gensvar på offentlig verksamhet. Detta anser vi motivera vårt val av inriktning, då vi förhoppningsvis inte bara går i gamla hjulspår utan ger oss ut på hittills relativt outforskad terräng. Vi inser att våra resurser och kunskaper är begränsade för en allmän generalisering, men ser ändå att det resultat vi lägger fram, i viss mån kan ses som ett tillägg till tidigare genomförd forskning om det civila samhället.

Urvalet av intervjuobjekt har varit centralt, då vi sökt finna den person inom respektive organisation, med störst kunskap om upphandlingsprocessen som samtidigt har en god kännedom och lång erfarenhet från den egna organisationens verksamhet. De aktörer vi intervjuat är följande:

Per-Uno Åslund, Nylösegården- Frälsningsarmén, - Ideell organisation

Ulf Oredsson, Västkustfamiljen, - Privat företag

Elisabet Mattson, Vägen ut, - Kooperativ förening

Eva Brantäng, - Göteborgs upphandlingsbolag

Eftersom de personer vi intervjuat har stor kunskap om sin organisations verksamhet anser vi att vi tagit del av trovärdig information ifrån primärkällor (Esaiasson et.al 2005: 309). Intervjuerna har genomförts med hjälp av högtalartelefon, där vi utgått från en semistrukturerad metod. (jmf Esaiasson et al, 2005:255). Vi har utgått från ett frågeformulär, men samtalen har förts relativt fritt med spontana följdfrågor och en öppen samtalsstämning. Svaren nedtecknades under intervjuernas gång. Direkt efter avslutad intervju bearbetades vad som kommit fram, och materialet skrevs om till en utförligare analys. Detta i kombination med anteckningarna har varit det grundläggande materialet i vår studie. Därför anser vi att undersökningen har hög reliabilitet (Lundquist, 1993: 99). Respondenterna fick i förväg ta del av det frågeformulär vi utgick ifrån vid intervjuerna.

Utöver intervjuer har vi tagit del utav material från respektive aktörs hemsidor och av upphandlingsunderlag för denna typ av tjänster, samt lagen om offentlig upphandling (LOU).

1.4 Vår förförståelse

Vi är båda två intresserade utav detta område inom statsvetenskap och har tagit del av ett stort och brett urval av litteratur om den ideella sektorns position i samhället, innan vi specifikt bestämde oss för att göra denna undersökning. I och med att vi tagit del utav denna litteratur har vi även utvecklat en viss förförståelse inom området som kommer att påverka oss i vår analys, på gott och ont.

Majoriteten av de rapporter vi tagit del av är eniga om att de ideella organisationerna håller på att likriktas på grund utav den förändrade samhällsordningen. Denna likriktning, anser de flesta rapporter vi tagit del av, leder till att organisationernas värdegrunder påverkas och att deras autonomi försvagas. Att den ideella sektorn och det civila samhället hade en stor inverkan på det svenska välfärdsbygget var också någonting som intresserade oss. Senare forskningsrapporter har just berört den punkten och pekat på att nya roller blivit viktigare inom den ideella sektorn. Samtidigt som forskningsrapporterna är eniga om den frivilliga sektorns och de ideella organisationernas betydelse, så är det först på senare år som forskning inom det här fältet kommit att bedrivas i någon nämnvärd omfattning. Detta anser vi, gör att vi inte ger oss in i ett ”sönderanalyserat” område, vilket gör denna uppgift än mer intressant.

1.5 Disposition

I kapitel 2 anges de utav oss valda teorierna som vi anser vara viktiga för att förstå de slutsatser vi sedan kommer att redovisa. Vi definierar begreppet New Public Management för att sedan tydliggöra Wijkströms teori om de Blinda styrsystemen. Slutligen beskriver vi det civila samhället och dess roll i samhället. Vidare i kapitel 3 anger vi de begrepp som underlättar för fortsatt läsning samt beskriver de valda organisationerna. I kapitel 4 analyserar vi sedan vårt material utifrån våra utgångspunkter i de teorier och frågeställningar vi valt. I det avslutande kapitlet kommer vi att ge sammanfattade svar på ställda frågor och delge läsaren våra slutliga reflektioner på problematiken kring vårt studerade område.

2 Teoretiskt ramverk

Vi använder i vår uppsats teorierna om ekonomi- och demokrati värden (Lundquist 1998) och applicerar de på en sektor som på många sätt påverkats utav de NPM-influenser, som idag genomsyrar statsapparaten och förvaltningen. Lundquist tar i sina teorier upp den privata och den offentliga sektorn, medan det civila samhället utelämnas helt. Detta gör att hans teorier ter sig något förenklade i detta sammanhang, då det ekonomiska tänkandet inom den offentliga sektorn även har konsekvenser långt utanför enbart den offentliga och privata sfären. Vi finner dock Lundquists teorier vara väl förankrade i det statsvetenskapliga forskningsfältet, samt utgöra en god grund, för applicerandet av mer ingående teorier om styrning och den ideella sektorn.

Vi anar en sammanflätning utav det offentliga, privata och ideella och att dessa idag agerar på marknader utifrån alltmer likvärdiga grunder. För att ytterligare belysa vilken effekt upphandling och kontraktering fått på dagens aktörer syftar vi till att analysera vårt material kopplat till teorier om det civila samhället samt Wijkströms teorier om de ”blinda” styrsystem som han och medförfattare presenterar i rapporten ”Staten och det civila samhället”. De formulerar en teori, där ser att en konkurrensvision har växt fram på kommunalnivå, där konkurrens ses som något positivt. De lyfter även fram att en rationalistisk styrmodell finns inom staten och den offentliga sektorn. Dessa två system benämner de som ”blinda” då det aldrig var meningen att de skulle användas utanför staten (Se Wijkström 2004). När dessa används utanför det område de skapades för, så uppstår konsekvenser som aldrig var genomtänkta och effekten blir sällan den förväntade (Wijkström, 2004: 11). Dessa ”blinda” system kan härledas till NPM-traditionens tankar och idéer om hur styrning och strukturering ska gå till, modellerna anses vara två olika, men idag sammanflätade processer (Wijkström, 2004: 35).

Konkurrensvision och rationalistiskt tänkande hamnar inom Lundquists definition för ekonomiska värden (Se Lundquist, 1998: 63). De utgör därmed en precisering i vår definition av vad de ekonomiska värdena innebär och är en hjälp när vi ska besvara de frågeställningar vi beskrev ovan. I vår studie använder vi alltså flera teorimodeller för att förklara den komplexa relationen mellan det offentliga och civilsamhället.

Vår förhoppning är att med hjälp utav dessa teorier skapa en relativt enhetlig bild utav hur en förändring som kommunens ökande användning av upphandling, påverkar ideella organisationers förutsättningar att bevara sin autonomi och särställning. Men vi vill även lyfta fram vilka värden det tas hänsyn till vid en upphandling av en social verksamhet. Detta gör vi dock senare i vår analys, vi börjar med att definiera de olika teorierna, New Public Management, blinda styrsystem och det civila samhället.

2.1 New Public Management

New Public Management kan beskrivas som en familj av moderniseringsrecept för offentlig sektor hämtade från den privata sektorn. Kärnan utgörs av idéer om professionell ledning, uppdelning av offentliga organisationer i självständiga resultatenheter, ökad konkurrens och användning av kontrakt som politiskt styrinstrument (Christensen, 2005: 81). Sammanfattande kan man säga att staten i sig ska utföra så få uppgifter som möjligt, ägna sig mer åt policyutformning och om möjligt lämna implementeringen till icke-statliga aktörer. Den så kallade *styra men inte ro* principen (Blomqvist & Rothstein, 2000: 52-53).

De NPM-reformer som är centrala i våra resonemang, och som direkt kan knytas till upphandlingsprocessen, är konkurrensutsättning av offentlig verksamhet och ett mer rationalistiskt tankesätt. De tidigare långsiktiga och diffust specificerade generella bidragen i den offentliga verksamheten har ersatts av mer kortsiktiga kontrakt med tydliga prestationsavtal och måldokument. (Lundström & Wijkström, 1995: 48. Johansson, 2005: 7) Mycket av det som förespråkas av NPM har som mål att resultera i besparingar, ekonomisk effektivitet och kostnadskontroll (Premfors et al. 2003:324ff).

Denna övergång från producentinriktad verksamhet till en kundorienterad verksamhet har medfört att de ansvariga inom kommunen mera inriktar sig på resultatet av kommunens insatser och mindre på hur produktionen skall bedrivas. I början av 1990 talet introducerades den så kallade ”beställar- utförarmodellen” i flertalet kommuner (Blom, 1999: 128). Denna modell innebär en separering av den sociala verksamheten i två organisationer. Myndighetsutövning finns i en organisation (läs: Göteborgs upphandlingsbolag) där omfattning och behov av verksamheten bestäms. Därefter beställs tjänsten av en utförare, i vårt fall rör det sig om företag, ideella och kooperativa organisationer. Grundtanken är att man ska göra en uppdelning mellan den styrande och den utförande rollen. (Nordfeldt & Söderblom, 2002: 23. & Premfors et al. 2003:174)

2.2 Blinda styrsystem

2.2.1 Rationalistiska modeller

De rationalistiska modellerna ses som en styrform ämnad att användas inom den statliga sektorn, såsom ett instrument för myndigheternas interna styrning men även mellan myndigheter och regering. Modellen bygger på att mål formuleras för varje verksamhet, samt att en plan sätts upp över prestationer och kostnader (Wijkström, 2004: 28). Det precisa utformandet har varierat över tid, och även benämningarna, men ”målstyrning” och ”mål- & resultatstyrning” är kända varianter.

Wijkström poängterar att ”Den rationalistiska styrmodell som utvecklats och införts är alltså endast avsedd för att styra eller kontrollera enheter *inom* statsförvaltningen” (Wijkström, 2004: 28).

Wijkström finner delar i den rationalistiska modellen bristfällig och tar upp dessa i tre punkter:

1. *Motstridiga intressen*

Inom ett demokratiskt styrelseskick finns det motstridiga intressen, dessa bör det medlas mellan, snarare än att försöka likrikta. Genom att införa de rationalistiska styridéerna, som har centraliseringstendenser och samordningssträvanden, sker just en sådan likriktning. Vilket han anser vara en odemokratisk utveckling.

2. *Ekonomism*

Det ekonomiska språkbruket och det tänkande som denna trend för med sig, leder till att medborgaren och individen ses som klient, kund och konsument. Detta är typiska begrepp tagna direkt från den privata sfären (Wijkström, 2004: 30). Medborgarna betraktas snarare som klienter och konsumenter och förvandlas till en av flera intressenter. Myndigheterna betraktas alltmer som företag och därigenom motiveras de krav på effektivitet som ställs upp (Tarschys 1978)

3. *Externa effekter*

Fokus ligger på att styra och kontrollera staten, de konsekvenser som uppstår externt eller de intressenter som drabbats utav detta tas det inte någon hänsyn till.

Detta är den punkt som Wijkström och medförfattare lägger störst vikt vid, då det gäller kritiken mot den rationalistiska modellen. De anser det vara anmärkningsvärt att det ägnas så lite uppmärksamhet på hur effekterna av statens styrning går ut över områden som ligger utanför det offentliga, trots det komplexa samhället vi lever i (Wijkström, 2004: 31).

När dessa metoder används gentemot det civila samhället så verkar det som ett ”blint” styrsystem, där mångfald och unika intressen inte tas hänsyn till.

2.2.2 Konkurrensvisionen

Den andra delen i teorin om de ”blinda” styrsystemen bygger Wijkström till stor del på Torbjörn Lundqvists bok ”Konkurrensvisionens framväxt” (2003) där han presenterar uttrycket ”konkurrensvision”. Detta fenomen är något som vuxit fram sedan mitten av 90-talet i samband med att NPM idéerna fick fotfäste i den svenska förvaltningen (Wijkström, 2004: 35).

”Den framväxande konkurrensvisionen har kommit att ligga som bas för ett nytt tänkande, och för framtagningen av nya tankemodeller och verktyg för styrning och koordinering av offentlig verksamhet” (Wijkström, 2004: 32).

Wijkström refererar till Lundqvist, som beskriver konkurrensvisionen i sin mest hårdtagna form som, ”(...) en tendens att se konkurrens som ett medel för att skapa det effektiva, men även det goda, samhället” (Wijkström, 2004: 32).

Konkurrensvisionen har fått en position som en parallell företeelse till rationaliseringstanken, dessa två utgör tillsammans de tankemässiga grunderna för styrning, vilka kommun och stat idag använder sig av (Wijkström, 2004: 35).

Att dessa system uppfattas som ”blinda” syftar alltså till att de utvecklats inom det offentliga, och syftet har därmed varit att internt styra sin egen förvaltning. När de sedan används gentemot den civila sektorn uppstår oförutsedda konsekvenser. Sett ur den civila sektorns perspektiv leder det till risk för att deras speciella och unika position inte tas hänsyn till. Wijkström uttrycker det på följande vis:

Någon form av samlad eller övergripande systematik där organisationerna och deras särart så att säga ”har synts på radarn” tycks i princip helt saknas när modellerna har utvecklats och förts in. Detta gäller såväl de rationalistiska som de mer konkurrensinfluerade modellerna” (Wijkström, 2004: 36).

2.3 Civilsamhället, varken offentligt eller privat

2.3.1 Välfärdsstatens uppgång och fall

Efter andra världskrigets slut utvecklades den svenska statliga välfärdspolitik, och i Sverige har ordet *välfärdsstat* varit ett riktigt slagord. Med välfärdsstat menar forskarna ett ”system som sörjer för alla människor och ska ge en ekonomisk trygghet åt alla”. Sveriges välfärdsstat, var tidigare sammantaget den största offentliga sektorn i något demokratiskt land. (Premfors et.al 2003: 343, Rothstein, 2001: 49, Blomqvist & Rothstein, 2000: 35)

Samtidigt som välfärdssamhället byggdes ut, fick de ideella organisationerna verksamma inom detta område givits ökade resurser att på *egna* villkor fungera som en samarbetspartner och som ett komplement till den offentliga sektorn (Johansson, 2002: 16). Dessa, ofta kallade folkrörelser, som är vårt civilsamhälles stoltaste skapelser, gav ett svårersätligt bidrag till den politiska demokratin (Zetterberg, 1995: 74).

De ideella organisationerna och folkrörelserna har alltså länge haft en viktig position i samhället. Folkrörelserna anses ha bidragit till demokratiutvecklingen och till att bygga upp det stora sociala kapitalet vi idag har i det svenska samhället. Relationen mellan den ideella sektorn och den offentliga sektorn karaktäriserades utav närhet och beroende, de ideella organisationerna hade med andra ord täta och intensiva kontakter med staten och var ekonomiskt beroende av dess bidrag, parallellt med detta betonades dock att organisationerna hade en hög grad av autonomi. Detta kan tyckas som ett paradoxalt förhållande, men det utmärktes av att det var ganska omfattande generella bidrag, som gavs utan motsvarande grad av kontroll och styrning. (Lundström & Wijkström, 1995: 47. Johansson, 2005: 13)

Välfärdsstaten som stod stark i början på 1970 talet, blev under 80- talet starkt försvagad. Då statsfinanserna var dåliga uppkom krav på effektivisering, nya idéer uppstod och privatisering blev det nya slagordet. Kritiken byggde, lite förenklat, på två huvudlinjer, dels ansågs statlig social verksamhet var ineffektiv och borde överlåtas till den privata marknaden. För det andra ansåg kritikerna att välfärdsstaten var maktfullkomlig och byråkratisk vilket leder till medborgares rätt till självbestämelse kränks (Rothstein, 2001: 49ff).

Denna kris som välfärdsstaten genomgick ledde till en viss förändrad roll för de ideella organisationerna, som i förlängningen ledde till öppningen mot alternativ välfärdsproduktion (Lundström & Wijkström 1995: 10, 33). Under 1990 talet skedde de mest genomgripande förändringarna, det var då man införde marknadsorienterade styrinstrument inom socialtjänsten och samtidigt skar ned de generella bidragen (Johansson, 2002: 10). På så sätt kom de ideella organisationerna att få en ny roll i Sveriges välfärdsstat.

2.3.2 Civilsamhället, en precisering

Det är inte enkelt att definiera eller avgränsa den ideella sektorn, ett skäl är att det finns relativt många likvärdiga begrepp i svenskan så som frivilligsektorn, den tredje sektorn och det civila samhället. Den senare har kommit att bli den klassiska benämningen på begreppet som helhet. Det civila samhället tänks vara en motsats till staten, det ska ”stå utanför statens dirigerande makt” och begreppet avser främst familj och organisationsväsendet (Dahlkvist, 2003: 153). Idealet inom civilsamhället är frivillighet och personliga lojaliteter.

Håkan Arvidsson och Lennart Berntson som först tog upp begreppet i Sverige presenterar begreppet civilt samhälle på följande sätt:

Det civila är det som ligger utanför statens administration och som inte är inordnat eller underordnat dess institutionella nätverk. Här råder istället en spontan och självgrodd mångfald av organisationer, som kan röra alla verksamheter – från familjelivet till ekonomins uppbyggnad.

(Dahlkvist, 1995: 165)

Uttrycket civilt samhälle bar tidigare genom ordval och associationer, på vissa värderingar. Värderingarna riktade sin udd mot stat och politik i allmänhet, och det har talats om en ”antipolitisk våg” i debatten. Uttrycket uppmålar en vision av de ”spontana ordningarnas sfär”, ”den icke-politiska sfären”, samt en ”frihetlig sfär” där ”människorna själva” bestämmer (Dahlkvist, 1995: 154).

De ideella organisationerna är alltså en viktig beståndsdel utav det civila samhället, och nedan ska vi tydliggöra dagens definition utav dem samt beskriva deras roll i det svenska samhället.

2.3.3 Begreppsdefinition av ideella organisationer

Som nämnts ovan är det svårt att definiera den ideella sektorn, men många av dagens forskare har arbetat fram en relativt likvärdig definition vilken bygger på fem nyckelkriterier. Enligt dessa ska organisationerna vara:

- (a) formaliserande på något meningsfullt sätt;
- (b) privata och därmed fristående från den offentliga sektorn;
- (c) ideella, det vill säga inte syfta till att generera vinst eller avkastning till förmån för ägare eller styrelse;
- (d) självstyrande i meningen att organisationerna själva skall kunna kontrollera sina aktiviteter samt
- (e) föremål för ideella insatser i form av ideellt arbete eller gåvor och donationer från privatpersoner.

(Lundström & Wijkström, 1995: 15. Bring, 1999: 10. Se även Svedberg, 2001: 141ff)

2.3.4 Vem är den ideella sektorn?

En stor del utav Sveriges medborgare är medlemmar i någon form av ideell organisation, samtidigt som många använder sig utav de tjänster som de ideella organisationerna utför. 1998 gjordes en undersökning som visade att 52% av de som deltog i undersökningen hade utfört någon form av ideellt obetalt arbete under föregående år (Svedberg, 2001: 149). De ideella organisationerna finns representerade inom i princip alla de områden där det finns ett intresse bland

medborgarna. De största områdena är inom idrotts-, fritids-, och kulturorganisationer, men även de sociala insatserna utgör en betydlig del.

Detta intresse och folkliga engagemang har länge varit förbisett i forskningen, och dess betydelse för det svenska samhället har först under senare tid lyfts fram i debatten och forskningen. En beräkning som gjordes 1999 visade att de ideella insatserna uppgick till motsvarande 200 000 heltidstjänster, möjligtvis det dubbla (Svedberg 2001: 151). Siffrorna är dock osäkra, då vi många gånger läst om högre summor, men det visar ändå på vilken omfattning de ideella insatserna och organisationerna utgör, och man kan därmed dra slutsatsen att dessa organisationer och dess medlemmar är en viktig del i det svenska välfärdssamhället, där en frånvaro av dessa skulle innebära en stor förlust för samhället.

Socialstyrelsen har uppmärksammat och i sina utredningar redogjort för det problematiska förhållandet mellan det offentliga och ideella. Där slår de fast att de ideella organisationerna varken tillhör den offentliga sektorn eller företagssektorn utan de ideella organisationerna förväntas agera självständigt utifrån sina ideologier (Johansson, 2002: 9 & Johansson, 2005: 35).

De framhäver även att ”socialtjänstens stöd till utomstående organisationer inte får medverka till att styra de frivilliga organisationerna” och vidare att ”samverkan får inte inkräkta på organisationernas integritet, initiativförmåga och vitalitet”. Det sägs även att ”det finns tecken på att kommunerna utvecklar strategier för att få mer valuta för pengarna. Denna utveckling ger oss anledning till att på nytt slå vakt om ett rikt och oberoende föreningsliv” (”Ny socialtjänstlag” SOU 1994: 139, 386)

3 Aktörer på en ny marknad

3.1 Konkurrensutsättning

Under 1990 talet har allt fler kommuner systematiskt prövat konkurrensutsättning och alternativa driftformer som ett alternativ till produktion i egen regi. Denna förändring kan förklaras både utifrån ekonomiska och ideologiska motiv. Den försämrade ekonomin inom kommunerna har lett till en strävan och ett fokus på kostnadseffektivitet. Men även ideologiska aspekter nämns ofta som ett motiv för förändringarna, där en förminskad offentlig sektor ses som något positivt (Hallberg, 1994: 4). En rapport från kommunförbundet (2001: 19 ff) visar att det skett en stark ökning av kommunens utnyttjande av privata leverantörer inom sociala tjänster. Där framhålls vikten av att förbundet på olika sätt ska hjälpa kommunerna i arbetet med att få ökad konkurrens som ett medel för att nå högre effektivitet, bättre kvalitet och ökad välfärd för medborgarna (Blom, 1999: 10).

Konkurrensutsättning och kontraktstyrning uppfattas utav många kommuner som en trend, där de ser att andra kommuner använder sig av denna modell och därefter följer de själva med;

Hos de enskilda personerna i berörda organisationer finns andra föreställningar om de bärande motiven. En av de mest framträdande är att det fanns en stark trendpåverkan i detta och att lösningarna man valde för att kunna effektivisera olika typer av servicefunktioner påverkades av en "privatiseringsvåg" (Komrev 1996: 5).

Konkurrensutsättning är en metod för en kommun att systematiskt pröva om ett privat företag eller en förening kan driva en helt eller delvis kommunalt finansierad verksamhet som ett alternativ till drift i egen kommunal regi (Blom, 1999: 96).

3.2 Upphandlingsprocessen

När en kommun konkurrensutsätter en verksamhet, så sker det genom upphandlingar. I Göteborgs kommun, där vår studie äger rum, har kommunen bildat ett bolag som utifrån kommunfullmäktiges kriterier sköter upphandlingarna. Kommunen står alltså som huvudman för bolaget och har det slutgiltiga ansvaret,

men upphandlingsprocessen som ska förklaras här nedan sköts utav Göteborgs stads upphandlingsbolag.

Hallgren (1994: 21) delar in processen i tre skeden;

1. *Utformning av förfrågningsunderlag*

Innebär att de handlingar som en anbudsgivare behöver för att kunna delta vid upphandlingen utformas och sänds ut. Utformningen är viktig, då det här finns möjlighet till specifikationer där kriterier som ska innefattas lyfts fram.

2. *Anbudsinfordran, granskning och prövning av anbud*

När anbudstiden löpt ut börjar processen med att välja vilket anbud som är det mest fördelaktiga. Här görs en skillnad på så kallade A- och B-tjänster. Exempel på A-tjänster är underhåll, finansiella tjänster och redovisningstjänster. B-tjänster, eller ”mjuka” tjänster, kan vara sådant som utbildningstjänster och sociala tjänster. Vår studie rör sig alltså inom området för B-tjänster. Vid upphandling av B-tjänster ska mindre fokus ligga på den ekonomiska aspekten än vid A-tjänster (Hallgren & Hilborn, 1994: 74).

Vid urvalsprocessen ställs det höga krav på den enhet som sköter upphandlingen, så att bedömningen sker på rätt premisser (Hallgren, 1994: 22).

3. *Avtal och utformning av kontrakt*

Skall resultera i att ett entreprenadkontrakt skrivs där en producent står som entreprenör för den verksamhet, vilket upphandlingen behandlade.

Vid en upphandlingsprocess behöver politiker och tjänstemän inom kommun och den upphandlande enheten alltid ta hänsyn till och följa lagen om offentlig upphandling (LOU) som trädde i kraft 1 januari 1994. Den ska främja att upphandlingarna utförs på ett likvärdigt sätt och att konkurrens, affärsmässighet och objektivitet råder. Vid upphandling skall dessa tre huvudprinciper följas

1. Befintliga konkurrensmöjligheter skall utnyttjas
 2. Anbudsgivare och anbud skall behandlas ovidkommande hänsyn
 3. Upphandlingen skall också i övrigt genomföras affärsmässigt.
- (Hallgren 1994: 27)

En upphandlande enhet skall sedan enligt LOU anta antingen det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga eller det anbud som har lägst anbudspris. Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet skall den upphandlande enheten ta hänsyn till samtliga omständigheter så som pris, leveranstid, driftkostnader, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service, tekniskt stöd miljöpåverkan m. m. Enheten skall i förfrågningsunderlaget eller i annonsen om upphandling ange vilka omständigheter den tillmäter betydelse. Omständigheterna skall om möjligt anges efter angelägenhetsgrad, med den viktigaste först. (LOU : 22 §)

3.3 De intervjuade organisationerna

Frälsningsarmén

1882 hålls frälsningsarméns första möte i Sverige. Organisationen har sina rötter i England, och grundaren William Booth myntade redan vid denna tid ett uttryck som fortfarande används som motto inom Frälsningsarmén; Soppa, tvål och frälsning. Frälsningsarmén är en kristen rikstäckande organisation som ända sedan starten har som ambition att stödja svaga och utsatta människor. Vad för typ av stödverksamhet som bedrivs varierar från plats till plats. Men typiska verksamheter är Natthärbärgen, vårdhem och hembesök hos pensionärer (www.fralsningsarmen.se). En utav dessa verksamheter som Frälsningsarmén bedriver är Nylösegården, ett behandlingshem för män med missbruk- och sociala problem. Hemmet har varit i Frälsningsarméns regi sedan 1973, de är alltså en etablerad institution inom Göteborgs kommun. Vi finner Frälsningsarmén som en lämplig representant för den ideella sektorn, då de har en utpräglad unik ideologi som troligtvis skulle ha svårt att överleva i en rent marknadsmässigt bedriven verksamhet. Samt att de utför många av de verksamheter som kommit att ingå i upphandlingar.

Kooperativet Vägen ut

Kooperativet Vägen ut bildades i augusti 2002, med hjälp av ett EU-bidrag som gjorde finansieringen möjlig i starten. De består utav flera olika verksamheter som alla har gemensamt att de arbetar för att hjälpa människor med missbruk klara av att komma tillbaka till ett drogfritt liv, med arbete, bostad och ett socialt nätverk. De är en ekonomisk förening, vilket innebär att alla som deltar är delägare och därmed delas ansvar och eventuell vinst. Samtliga delägare har en röst var, som används när beslut ska tas. Kooperativet består av Villa Solberg – som är ett halvvägshus för män, Karins Döttrar – som arbetar med arbetsträning för kvinnor, Café Solberg – ett café och catering med arbetsträning, samt tre nystartade verksamheter; Young Surfers – som är ett screentryckeri för ungdomar, Anlita – ett egenanställningskooperativ, och Villa Karin – ett halvvägshus för kvinnor. Verksamheten består alltså av ett flertal olika inriktningar, med ett konsortium som centralt tar hand om kvalitetsutveckling, upphandling, ekonomi och personaladministration.

Västkustfamiljen

Västkustfamiljen (VKF) var tidigare en ekonomisk förening, men ombildades år 1998 då de organiserades som ett vinstdrivande aktiebolag. Detta innebär att de varje år avser att kunna avsätta en del av omsättningen till aktieägarna. De bedriver ett flertal behandlingshem och har avtal med 114 kommuner. Sammanlagt arbetar cirka 100 personer hel- och deltid inom företaget. (www.vkf.se). Företaget har fått utstå en del kritik för sin tuffa behandling av patienterna. Detta säger de själva är något som är svårt att komma ifrån, då deras ideologi går ut på just ansvarstagande och bestraffning när inte detta tas. Ulf

Oredsson säger att de ofta är de första att sätta gränser för de individer som deltar i behandlingen, vilket leder till kontroverser mellan patienter och personal.

Göteborgs upphandlingsbolag

Grundades 1994 i samband med att lagen om offentlig upphandling trädde i kraft. Bolaget ägs utav Göteborgs kommun och har som uppdrag att upphandla och ställa samman ramavtal av den verksamhet som politiker beslutat skall upphandlas och konkurrensutsätts. De står alltså för själva genomförandet av upphandlingen och förbereder underlag, sköter kontakter med intresserade entreprenörer och beslutar om vem som tilldelas upphandlingsavtalet (www.upphandlingsab.goteborg.se). Deras roll kan därmed beskrivas som central vid en upphandling, även om de verkar efter Lagen om Offentlig Upphandling och utifrån de kriterier kommunfullmäktige formulerat så sker det slutliga avgörandet av upphandlingsbolaget.

Bolaget har ca 25 anställda, med olika enhetschefer för olika områden, de tar även in expertkompetens vid varje upphandling, för att på så sätt tillgodose kraven på att rätt kompetens finns representerad. På följande vis beskriver de sitt uppdrag, affärsidé & vision:

Uppdrag: Kommunfullmäktiges ägardirektiv till Upphandlingsbolaget innebär att vi för stadens räkning skall genomföra samordnad upphandling av varor och tjänster och därigenom:

§ Sänka stadens administrativa kostnader för inköpsprocessen.

§ Genom gemensamma ramavtal koncentrera stadens inköpsvolymerna och därigenom sänka kostnader för varor och tjänster.

§ Säkra stadens kvalitets- och miljökrav på varor och tjänster

§ Att genom utbildningsinsatser ge ökad kunskap om upphandling/ inköp och Lagen om offentlig upphandling (LOU).

Affärsidé

Genom samordnad upphandling ge våra kunder rätt kvalitet till lägsta kostnad.

Vision

Upphandlingsbolaget skall vara Sveriges främsta upphandlingsorganisation inom den offentliga sektorn

4 Att delta på andras villkor

Idag producerar många organisationer välfärdsservice på beställning av kommunen. En tendens som lyfts fram är att den kommunala förvaltningen i ökande grad försöker styra organisationerna via villkoren för finansiellt stöd (Nordfeldt & Söderblom, 2002: 27). Denna tendens finner även vi i vår analys, då det i Göteborgs kommun har skett en tydlig förändring i hur finansieringen av missbruksvård och behandlingshem går till. Efter att lagen om offentlig upphandling kom till 1994, så har sektorn, som till stor del består av ideella organisationer fått en förändrad bidragssituation, där konkurrens och ett mer ekonomiskt inriktat system utvecklats. Samtidigt som styrningen från kommunen även i andra avseenden har ökat, något som upplevs med blandade känslor utav de aktörer som befinner sig på marknaden, både de kooperativa, ideella och privata. De aktörer vi intervjuat ser att utvecklingen lett till både positiva och negativa effekter. Nedan följer en analys utav det material vi samlat in, det kopplas samman med de teorier och de frågeställningar vi redovisat ovan samt tidigare forskning på området.

4.1 Kvantitet framför kvalitet

Att upphandling och kontraktering för med sig både positiva och negativa effekter för samhällsmedborgare samt de olika aktörerna på marknaden, utkristalliserade sig innan vi hunnit gräva alltför djupt i ämnet. Om man finner den utveckling som skett som övervägande positiv eller negativ beror i stora drag på vilka aspekter man tar med i bedömningen, samt hur man ställer sig till civilsamhällets självständighet och de demokratiska värdena. De vi talade med sade att de positiva delarna med upphandlingsprocessen ofta handlade om att upphandlingarna lett till en mer seriös sektor där oseriösa aktörer försvunnit, till följd av de krav som upphandlingsbolag och kommun ställer på dem som önskar delta vid en upphandling.

De upplevda negativa sidorna hos de intervjuade representanterna var något mer splittrat men de var alla överens om att det fokus som låg på pris och kostnadseffektivitet utifrån upphandlingsbolaget var oroväckande. De påpekade alla att det ledde till en försämrad vård av patienterna och att fokus i viss mån flyttades över från behandling och omvårdnad, till att hålla låga priser och fylla sängplatser. Per-Uno Åslund, Frälsningsarmén, påpekade att han idag var tvungen att låta patienter som egentligen inte var lämpade att vara hos honom stanna. Detta, säger han, är en förändring mot tidigare, då man mer kunde fokusera på att

ha patienter som var lämpliga för deras behandling och inte på hur den ekonomiska situationen ser ut. Men eftersom att upphandling lett till att den ekonomiska ersättningen sker efter antalet patienter som finns inskrivna per dygn, så leder det automatiskt till att prioriteringar som dessa måste göras. Kvantitet väger tyngre än kvalitet.

Under en hearing från ansvarskommittén och Forum för Frivilligt Socialt Arbete (2004) kom det fram att detta var en vanlig åsikt inom de ideella organisationerna. De anser att staten inte bör skapa strukturer eller program som förutsätter någon viss nivå av aktivitet i det ideella arbetet för att ekonomin är kärv. Bidragssystemen i dagsläget tvingar organisationerna att konstruera samarbeten och verksamheter efter det som för tillfället ger möjlighet till ekonomiska resurser, och inte utifrån organisationernas och medlemmarnas egentliga önskemål och kompetens. Vidare ansåg de att om detta inte ändras så riskerar man att förlora engagerade organisationers vilja att hjälpa till, genom byråkratiska system för upphandling och redovisning.

Sett utifrån de teorier, om blinda styrsystem samt demokrati- och ekonomivärden, så står det tydligt att konkurrens, rationalisering och ekonomisk fokusering är faktorer som idag används i hög utsträckning samt att det har en effekt på hur de olika aktörerna organiseras och agerar. Med utgångspunkt i Lennart Lundquists teorier om ekonomiska och demokratiska värden så står det tydligt att de ekonomiska värdena är de som väger tyngst och som det läggs störst tonvikt vid under en upphandling. Detta bekräftas av både Upphandlingsbolaget samt de andra intervjuade aktörerna.

4.2 Professionalisering

De förändringar som sker i relationen mellan det ideella och offentliga har i sin tur fått konsekvenser i många ideella organisationers arbetssätt, inre uppbyggnad och självuppfattning. I och med upphandlingsavtalen ställer kommunen specifika krav på vilka grunder aktörerna ska arbeta. Ramavtalen anser aktörerna vi talat med, ofta är för specifika och svåra att arbeta efter. Exempelvis ställer kommunen krav på att en viss andel utav personalen ska vara högskoleutbildade för att verksamheten ska få lägga anbud. Detta ställer till problem då aktörerna ofta föredrar personlig lämplighet inom området före akademiska meriter. Representanterna för både den ideella, kooperativa samt den privata verksamheten upplever detta som mestadels negativt. Per-Uno menar att de nuförtiden måste profilera sig som professionella aktörer på en marknad, och att det i dagsläget är svårt att fokusera på den ideologi som frälsningsarmén bygger på. Kravet på en alltmer utbildad och rent professionell personalstyrka är en tydlig förändring för frälsningsarmén, då frivilligt arbete varit en viktig del i deras historia.

Ytterligare en tendens som kommit att bli påtaglig för aktörerna är att de måste marknadsföra sig på bästa möjliga sätt för att vara konkurrenskraftiga. Att med ett ökat marknadsmedvetande utveckla sin image och sitt varumärke för att

skilja sig från andra aktörer, kan vara en förutsättning för en säker finansiering i dagsläget (Johansson 2005: 40 & Nordfeldt & Söderblom, 2002: 31). Elisabet Mattson från kooperativet ”Vägen ut” ser tydliga tecken på detta inom sin organisation, hon säger att de lägger ned mycket tid och resurser på profilering av deras verksamhet. Utan bra marknadsföring är det svårt att vara konkurrenskraftig och eftersom detta leder till fler avtal, satsar aktörerna alltmer resurser på marknadsföringen och på att uppfylla de krav som ställs på dem av kommun och upphandlingsbolag.

Dessa tendenser, som ställer krav på ökad användning av avlönad arbetskraft, och det ökade marknadsmedvetandet i relationerna mellan kommuner och ideella organisationer innebär ett tryck åt samma håll. Eftersom det civila samhället ska vara den spontana frivilligheten som stärker mångfalden i samhället och stå utanför det offentliga makt, anser vi dessa marknadstendenser vara problematiska. Slutligen leder det till att tvinga fram rörelser från medlemsbaserade, demokratiskt uppbyggda organisationer till marknadsanpassade, mera professionella organisationer (Bring, 1999: 49).

Professionaliseringen de ideella organisationerna tvingas in i när de deltar vid en upphandling anser vi vara ett tecken på att delar av NPM idéerna spridits till det civila samhället. Vi finner här likheter med den rationalistiska modell som Wijkström benämner som blind, där särintressen inte beaktas och där organisationerna kommit att betraktas som aktörer som utför tjänster kommunen beställer. En mångfald av ideologiska värdegrunder och unika behandlingsmetoder är ingenting som vägs in vid beslut om upphandling där en likvärdig behandling och tydliga restriktioner befrämjas.

4.3 Hårda värden är starkare än mjuka

Det kommunala inflytandet över verksamheten beror uteslutande av kommunens förmåga att påverka utformningen av entreprenadkontraktet och därmed intagna möjligheter till uppföljning och utvärdering (Blom, 1999: 87, 129). Detta skall trygga att den upphandlade verksamheten utförs på ett fullgott vis och att behandlingen som utförs, verkligen sker på de premisser den utgett sig för. Vi delar upp dessa verktyg i två kategorier, de hårda, kvantitativa och de mjuka, kvalitativa. Exempel på hårda verktyg som används är hur många sängplatser som erbjuds, hur många passerar och fullgör behandlingen? Vad kostar varje patient? Medan de mjuka verktygen innefattas utav mer kvalitativa värden, såsom hur patienten upplever behandlingen. Hur många lyckas ta sig ur sitt missbruk och etablera sig i samhället? Och hur väl omhändertagna blir patienterna på respektive behandlingshem?

Den kommunala styrningen bör dock inte vara så snäv eller detaljerad att entreprenören saknar utrymme för rationaliseringar med bibehållen eller förbättrad kvalitet. Att styra in entreprenörerna så att de liknar offentliga

förvaltningar kan hota att förstöra själva idén med entreprenadformen (Blom 1999: 87).

Detta sätt att kontrollera den upphandlade verksamheten, ska även ligga till grund för framtida upphandlingsunderlag, vilket gör att de även är relevanta för våran undersökning. Vad är det som kontrolleras och vilka aspekter tas med i bedömningen? En vanlig diskussion kring uppföljnings- och kontrollverksamheten är just att det finns svårigheter att finna ett system för hur kontrollen ska utföras. (Tarschys, 2006:19) Att mäta hur väl en behandlingssektor, där återfall är vanligt och alla typer av sociala problem är representerade är komplicerat. Detta är också vad de intervjuade påtalar; Kommun och upphandlingsbolag ser mer till de enkla, hårda mätverktygen och utvecklar inte de mjuka verktygen så att de används i någon större utsträckning.

Ulf Oredsson vid Väst kustfamiljen påtalar att detta leder till att aktörer effektiviserar sin behandling och att det i kombination med prispress sänker kvaliteten på den utförda behandlingen. Vidare talar han om att upphandlingsbolaget borde inhämta fler synpunkter från den personal som kan verksamheten inifrån. På så sätt skulle utformning utav kvalitetskrav, utvärdering av anbud och uppföljningsprocessen bli bättre. Detta tar även Hugo Blom upp som väsentligt för att aktörerna på marknaden ska kunna behålla sin autonomi. (1999: 84)

Metoder som dessa har som ambition att kontrollera att de resultat som förutsatts verkligen uppnås, huruvida detta är det bästa sättet att göra detta på kan diskuteras. Klart är i alla fall att detta är en NPM- influerad metod som vi kan se har kommit att användas även på de ideella organisationerna. Och där risker finns att dessa tvingas anpassa sig efter de metoder som används och inrikta sig på att tillgodose de hårda, mätbara verktygen.

4.4 LOU - något för den ideella sektorn?

Det klargörs för oss att lagen om offentlig upphandling (LOU) används vid samtliga upphandlingsprocesser. Vilket skall verka för att alla aktörer behandlas utifrån samma grunder och därmed skapa en rättvis konkurrenssituation (se Blom 1999 :58). Utgångspunkten är att alla aktörer befinner sig på samma marknad och att samma möjligheter till konkurrens ska finnas, för bästa möjliga resultat. Vår tolkning utifrån detta är att upphandlingsprocessen styrs på ett rent marknadsmässigt plan utan någon egentlig hänsyn till särskilda egenskaper eller kvaliteter.

Inslagen av de rationalitets- och konkurrensmodeller Wijkström presenterade är tydliga. Att den ideella sektorn alltmer börjat röra sig inom detta fält, och verkar utifrån samma kriterier som övriga aktörer, kan utifrån teorierna om civilsamhället, ses som problematiskt. Civilsamhällets position som någonting som står vid sidan av det privata och det offentliga, torde på många sätt vara svår

att upprätthålla. Vi kan se risker med att deras särart lätt blir offer för förändringar, då utomstående aktörer utövar ett starkt tryck mot dessa organisationer. Per Uno belyser detta då han pekar på hur svårt det i dagsläget är att bedriva sådan verksamhet som inte upphandlas, och som inte längre erhåller bidrag. Som exempel nämner han att de tidigare bedrev soppkök, men att de i och med upphandlingarna tvingats lägga ned den verksamheten, då den inte inbringade några inkomster.

4.5 Konkurrens på bekostnad av mångfalden

Ideella organisationer har generellt sett snarare arbetat med samarbete än med konkurrens, och en ekonomisk vinst är inget självändamål. Idén med Kooperativ bygger på att människor går samman i, och samarbeter inom ett område. Man ser gärna att verksamheten är ekonomiskt lönsam, men fokus ligger sällan vid det, dock är det en förutsättning för fortsatt verksamhet (Hallgren, 1994: 19). Aktiebolag, ser generellt sett vinst som en central punkt i den bedrivna verksamheten. (Greve, 2003: 18) Dessa olika organisationsformer konkurrerar numera mot varandra vid upphandlingar och har i hög utsträckning samma beställare och även samma patienter.

Utifrån de genomförda intervjuerna och de upphandlingsavtal vi tagit del av, framkom att upphandlingsbolaget främst ser till ekonomiska aspekter då de bedömer vilken intressent som är bäst lämpad att bedriva verksamheten. Som vi nämnt ovan anser samtliga utav de intervjuade att de ekonomiska värdena är det som man främst konkurrerar med. Utan ett konkurrenskraftigt pris blir resten utav kvaliteterna betydelselösa vid en upphandling. Man har kunnat konstatera att priset i många fall kommit att få en avgörande betydelse (Blom, 1999: 131). Pris, kvalitet och innehåll är de grunder som tas hänsyn till vid bedömning, där priset enligt de vi intervjuat är det som väger tyngst. Ulf Oredsson exemplifierar detta genom att det sker en direktkvalificering då priset är lågt. Dessa slutsatser är vi inte ensamma om att lyfta fram, forskare före oss har påtalat den ökade ekonomiska styrningen i den offentliga sektorn. Dock stärker vi de teorier som förts fram, exempelvis en undersökning som Staffan Johansson (2001) gjort, där han skriver om den kritik som framförts inom kommuner mot att genomförda upphandlingar inte tagit hänsyn till kvalitet vid anbudsprövningen.

Vi finner det tydligt att den ekonomiska aspekten är den som först och främst avgör vem som får kontraktet, det ska dock sägas att även andra faktorer har en relativt stor inverkan. Att erfarenhet, goda kontakter och en bevisad fungerande behandling också är delar som vägs in vid upphandling står klart efter genomförda intervjuer och genomgång av upphandlingsavtalen.

På marknaden, som den offentliga sektorn nuförtiden strävar att efterfölja, förespråkas konkurrens och valfrihet. Med valfrihet innebär att det måste finnas mer än ett alternativ inom varje sektor att välja mellan, och för att valfriheten skall

bli meningsfull, att alternativen har *olika* innehåll. Konkurrens förutsätter att *nya* tjänsteproducenter ges chansen att utforma och driva tjänsteverksamheter (Blomqvist & Rothstein, 2000: 31).

Med de ovan redovisade orden i åtanke upptäckte vi till viss förvåning, efter att ha genomfört intervjuerna, hur lika svar vi hade fått från de tre representanterna vi intervjuat. Även då de representerade organisationer med väldigt skiftande värdegrunder och varierande intressen så var inställningen till upphandlingsprocessen förhållandevis lik. Vi fann att företrädaren på Frälsningsarméns hem Nylösegården hade en förvånansvärt rationell syn på den verksamhet de bedrev. Han kunde till exempel inte se att en tillbakagång till det gamla bidragssystemet skulle vara möjlig inom de närmsta åren. De krav som kommunen ställde fann han ofta motiverade, även om många av dessa direkt påverkade den verksamhet han själv bedrev.

Att använda konkurrens och upphandling, för att höja effektiviteten och sänka kostnaderna är ett utav syftena som ofta lyfts fram som argument. Det andra sägs vara att öka valfriheten. Vi ställer oss frågande till om detta sker. Då vi kunnat se att de olika aktörerna anpassar sig och på många punkter kommit att likna varandra. Att kunna välja bland flera alternativ, om de alla består av liknande innehåll kan tyckas vara en tveksam form av mångfald. Detta resonemang ger oss åter anledning att knyta an till rapporten ”Ny socialtjänstlag” där de belyser vikten utav en oberoende ideell sektor för att behålla mångfalden (SOU 1994: 139, 386).

4.5.1 En oberoende ideell sektor?

I linje med vår genomgånga litteratur vår förförståelse och de frågeställningar vi ställde upp så har vi i denna undersökning visat på tendenser till att de aktörer som deltar vid upphandling blir tvungna att anpassa sig efter de krav som upphandlingsbolag ställer upp. Detta är något som de själva inte alltid ser som ett problem utan de kan även finna positiva sidor i denna utveckling. De intervjuade representanterna är samtidigt eniga om att de kan bedriva sin verksamhet utan alltför direkt styrning ifrån kommunen. Ulf Oredsson påpekar: Det positiva överväger det negativa. Att följa de kriterier som sätts upp verkar vara något de anser nödvändigt. Här poängterar dock Per-Uno att, ifall krav på religiös obundenhet skulle ställas i upphandlingen så skulle Frälsningsarmén aldrig kunna acceptera detta och verksamheten skulle därmed få läggas ned.

Vi ser att rationalisering och konkurrensutsättning påverkar de aktörer som vi undersökt, ofta på väldigt snarlika sätt. Med vårt fokus på hur den ideella verksamheten reagerar på detta, så finner vi att de i viss utsträckning tvingas anpassa sig och agera på samma sätt som rent privata vinstdrivande företag. Även då dessa tendenser ännu inte är markanta så blir de tydliga med stöd mot tidigare forskning som hävdar vikten av att ha en oberoende ideell sektor som kan fungera som ett komplement (Dahlkvist, 1995: 165).

Exempelvis Lundström & Wijkström tar upp detta problem i sin rapport "Från röst till service" där de säger att marknadsanpassning och ökad styrning av de frivilliga organisationernas verksamheter leder till att deras frihet och självständighet begränsas, och därmed deras möjligheter att starta nya innovativa verksamheter för nya behov. Utrymmet för organisationernas traditionella demokratiarbete och funktionen som en röst för olika grupper kan riskera att minska. Det vill säga organisationernas fokus flyttas från "röst till service". (Lundström & Wijkström, 1995: 48ff)

Det sker alltså en ökad betoning på service och ökad externstyrning på de ideella organisationerna. Detta samtidigt som organisationerna förväntas vara demokratiska, ideologiska, moraliska och verka i en folkrörelseanda. (Johansson, 2005: 36ff). Slutligen kan detta leda till att den kreativitet och innovationsförmåga som finns inom de ideella organisationerna kan komma att ersättas av politisk korrekthet och likriktning när organisationernas roll som potentiellt kritiska röster får stå tillbaka för mer pragmatiska uppgifter (Johansson, 2005: 39).

Beroendet utav att upphandlingskontrakten förnyas och förlängs kan tyckas vara helt centralt för att aktörerna skall ha möjlighet att bedriva sin verksamhet. Utan ett upphandlingsavtal så försvinner finansieringen och därmed möjligheten till att bedriva verksamheten. Detta beroende kan till viss del avhjälpas med att avtal skrivs med andra kommuner, men även genom att till exempel delta i kriminalvårdens upphandlingar. På så sätt sprids "riskerna" för att en dag bli utan ekonomisk ersättning.

4.6 Nyetablering försvåras

En effekt av de styrsystem som vi undersökt, och som för oss varit okänd, var hur nyetableringen påverkades. Vi kan se tendenser som tyder på att de oetablerade ideella organisationerna som avser att bedriva social verksamhet, befinner sig i ett moment 22 situation. Eftersom det krävs en redan existerande verksamhet, där de specificerade kraven är uppfyllda, för att få delta vid en upphandling. Och utan att ha deltagit vid en upphandling så har organisationen inget ekonomiskt stöd. Situationen är alltså den att, för att kunna vara med vid en upphandling så krävs en redan existerande organisation som uppfyller de krav som ställs från kommun och upphandlingsbolag. Därmed krävs ett stort startkapital för att ens kunna starta upp en verksamhet inom det sociala området.

Per-Uno säger att så länge inte företagen eller föreningarna redan är etablerade så är det i stort sett omöjligt att slå sig in på marknaden.

Utifrån liknande aspekter benämner Eva Brantäng saken, hon säger att den stora nackdelen med upphandlingsavtal är att processen är så långsam och avtalen pågår under flertalet år. Detta gör att det blir mindre anbudsstillfällen och svårare för nya aktörer att hålla sig ajour. Att använda sig av Wijkströms teorier om "blinda" styrsystem känns här inte främmande. Denna effekt anser vi vara just det som nämns, när effekterna som uppstår inte varit genomtänkta och konsekvenserna, sett ur civilsamhällets synvinkel är oroväckande.

5 Avslutande reflektioner

Under tiden vi studerat detta ämne har betydelsen av den ideella sektorn, och dess insatser blivit allt klarare. Inte bara att den existerar, utan även att den bör stå på egna ben, och agera utifrån egna grunder och egna ideologier. Samtidigt som vi insett hur svårt det är att tala om en enhetlig ideell sektor, då den verkar inom ett otrolig brett spektrum. Detta, har vi insett, är en del av poängen, att de står för något unikt i vårt samhälle och att de inte ska behöva anpassa sig alltför mycket till andra. Då försvinner lätt en del av själen och dess funktion som någonting unikt som varken är kopplat till eller beroende av den privata - eller offentliga sektorn. Den litteratur vi tagit del av har upprepat samma mantra om och om igen; ideella organisationers vikt för den sociala tilliten, dess roll som folkbildare och som företrädare. Dess storlek har imponerat och dess betydelse fascinerat.

Tidigare forskning har till stor del talat om en alltmär likriktad ideell sektor, som mer agerar som ersättning åt det som tidigare den offentliga sektorn skötte. Förändringen inom vårt studerade område finner vi relativt tydlig, men effekterna utav detta är det svårare att finna konkreta exempel på. Vi anser dock att vi kunnat klargöra och förtydliga några, men viktiga konsekvenser som de alltmär spridda NPM-idéerna fört med sig.

Vi ser att förståelsen för varje enskild organisations egenvärde och autonomi fortfarande är betydande. De får utan alltför stor inverkan från det offentliga bedriva den verksamhet de önskar. Men förändringen från generella bidrag till konkurrensutsättning, påverkar förutsättningarna mer än de kanske själva inser.

Att de ekonomiska värdena är de som främst styr vid upphandling fann vi tydliga bevis för i vår studie. Vi kan därmed se att de teorier Lundqvist presenterat om en marknadsanpassad, och ekonomiskt inriktad förvaltning existerar. Detta gav oss en bra ram att applicera Wijkström med medförfattares teorier om de "blinda" styrsystemen. Där vi kunde urskilja att mycket av det som det de ideella organisationerna står för och värderar högt lätt "försvann" när kraven (styrningen) från upphandlingsbolagen alltmär kom att preciseras och inriktas mot ekonomisk rationalitet. Slutsatsen vi drar utifrån detta, blir då att vi kan se att de styrsystem som den offentliga sektorn använder externt, påverkar den ideella sektorn vi undersökt till anpassning. Och att mycket av den särställning och de unika värden den representerat inte fångas upp och värderas när dessa styrsystem används. Att kalla dessa "blinda" anser vi vara befogat, i den mening de inte är anpassade för den ideella sektorn.

När dessa indikationer ställs mot teorierna om civilsamhället som den tredje fristående pelaren i det svenska samhället, så ter sig detta som en oroväckande förändring. Det är alltmär viktig att komma ihåg att denna undersökning endast granskat en ideell verksamhet, som befinner sig inom ett område där gränsen mellan vad som varit offentligt och inte, alltid varit snäv. Men vi anser ändå att

denna förändring är något som bör uppmärksammas, då den knappast är på tillbakagång utan allt tyder på att upphandlingar kommer att existera inom alltfler områden och i alltmer långtgående former.

Det ska sägas att de förändringar vi har visat på i vår analysdel inte heller enbart varit av det negativa slaget. Att oseriösa aktörer som verkar utan egentlig kompetens och på tvivelaktiga grunder har fått svårare att existera på grund av de förändrade finansieringsformerna, kan ses som en positiv effekt. Samtidigt leder det oss in på svårigheterna med att etablera en ny verksamhet, som vi snarast beskrev som ett moment 22 situation, och som knappast kan ses som en positiv effekt oavsett vilken ideologisk grund man väljer att utgå från.

Att presentera teorin om det civila samhället och jämföra en ideell organisation, med en kooperativ och ett aktiebolag, som alla verkar inom samma sektor, hoppas vi leder till en ökad insikt om hur snäva men samtidigt avgörande gränserna är mellan dessa. Genom detta grepp gör vi ett försök att skapa referenspunkter, där vi kan placera in de ideella organisationerna mot andra former utav verksamheter. Och inte, som tidigare forskning förut lagt tyngdpunkt på, dvs. jämföra ideella organisationer mot varandra, eller i ett tidsperspektiv.

Vi gör inte anspråk på att kunna generalisera detta resultat till samtliga aktörer som verkar inom den ideella sektorn. Men vi ser att den kan ge en allmän beskrivning kring hur den New Public Management-inriktade diskurs som idag finns inom de svenska kommunerna, utövar ett starkt tryck på de ideella organisationerna som befinner sig i en beroendeställning till det offentliga.

Slutligen kan vi då konstatera att den ideella sektorn anpassar sig efter de krav som kommunen sätter upp. Det gäller inte bara den ideella verksamheten utan även de andra aktörer, som har andra intressen med sin verksamhet. De privata företagen och kooperativa föreningarna tvingas på samma sätt som de ideella organisationerna att anpassa sig. Att alla ska agera utifrån samma förutsättningar och behandlas lika oavsett vad deras avsikter är, var något som upphandlingsbolaget var noga med att poängtera. När detta sker tvingas de aktörer som deltar in i samma fåra, för att vara konkurrenskraftiga, och likheter och värderingar som annars aldrig skulle existera uppstår. Detta är oroväckande signaler för den ideella sektorn, som har haft ett betydande inslag av autonomi och stått som ett alternativ snarare än ersättning. Det alternativet verkar vara på utgående och ersättningen verkar, som vi konstaterat redan här.

6 Referenser

- Blom, Hugo. 1999. *Konkurrens för fortsatt välfärd?* Svenska Kommunförbundet, Stockholm
- Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo. 2000 *Välfärdsstatens nya ansikte, demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Bjärnums tryckeri, Stockholm
- Bring, Sven. 1999 *Välfärd i samverkan – om kommunerna och frivilligsektorn*. Svenska kommunförbundet, Stockholm
- Christensen, Tom. Lågreid, Per. Roness, G Paul. Røvik, Kjell Arne. 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Liber, Malmö
- Dahlkvist, Mats. *Det civila samhället i samhällsteori och samhällsdebatt – en kritisk analys*. I Trägårdh, Lars (red) 1995 *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. SNS förlag, Stockholm
- Dokumentation från hearing från Ansvarskommittén och Forum för Frivilligt Socialt Arbete. *Från välgörenhet till integrerad välfärdsresurs? – frivilligarbetet och den offentliga välfärden*
- Esaiasson, Peter. Gilljam, Mikael. Oscarsson, Henrik. Wågnerud, Lena. 2004 *Metodpraktikan, Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Elanders, andra upplagan. Stockholm
- Greve, Jan. 2003. *Modeller för finansiell planering och analys*. Studentlitteratur, Lund.
- Hallgren, Thomas. 1994 *Föreningar som entreprenör – möjligheter, begränsningar, konsekvenser och risker*. Norstedts, Stockholm
- Hallgren, Thomas. Hilborn, Ingegärd. Sandström, Lena. 1994 *Kommunala driftentreprenader*. Svenska kommunförbundet och kommentus förlag AB, Stockholm.
- Johansson, Staffan. 2001 *Självständiga rörelser eller kommunala underleverantörer? Ideella organisationers roll i välfärdssystemet*. Livrena Grafiska, Kungälv

- Johansson, Staffan. 2002. *Sociala ideella organisationer – som kommunerna ser dem. Om kommunernas relationer med sociala ideella organisationer.* Norstedts, Stockholm
- Johansson, Staffan. 2005. *Kommunalt stöd till sociala ideella organisationer – Omfattning, utveckling och former.* KopieCenter, Stockholm
- Kommunförbundet 2001, *Kommunernas marknadsutnyttjande 1995-1999. en faktasammanställning.* Svenska kommunförbundet, Stockholm
- Komrev, 1996, *utvärdering av bolagisering av tekniska verksamheter i Mora kommun.* Konsultrapport. 1996-06-09
- Lundström, Tommy & Wijkström, Filip. 1995. *Från röst till service? Den svenska ideella sektorn i förändring.* Skönadalinstitutets skriftserie nr. 4. Skönadal: Skönadalinstitutet
- Lundström, Tommy & Wijkström Filip. 1997 *The nonprofit sector in Sweden.* Manchester University Press, Manchester.
- Lundquist, Lennart. 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik.* Studentlitteratur, Lund
- Lundquist, Lennart. 1998. *Demokratins väktare.* Studentlitteratur, Lund
- Lundqvist, Lennart J. *Privatisering – varför och varför inte?* I Rothstein, Bo (red) 2001 *Politik som organisation, förvaltningspolitikens grundproblem.* SNS förlag, Stockholm. Tredje upplagan.
- Lundqvist, Torbjörn. 2003. *Konkurrensvisionens framväxt. Konkurrenspolitik, intressen och politisk kultur.* Stockholm, Institutet för framtidsstudier
- Nordfeldt, Marie & Söderblom Johan. 2002. *Frivilligorganisationer som uppdragstagare, vad betyder det för brukarna?* KopieCenter, Stockholm
- Premfors, Rune. Ehn, Peter. Haldén, Eva. Sundström, Göran. 2003 *Demokrati och byråkrati.* Studentlitteratur, Lund
- Rothstein, Bo. *Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet.* I Rothstein, Bo (red) 2001 *Politik som organisation, förvaltningspolitikens grundproblem.* SNS förlag, Stockholm. Tredje upplagan.
- SOU 1994: 139 Ny Socialtjänstlag
- Svedberg, Lars. 2001. *Spelar ideella och informella insatser någon roll för svensk välfärd?* Ur SOU 2001:52 *Välfärdstjänster i omvandling.* Stockholm, Fritzes.

Tarschys, Daniel. 1978. *Den offentliga revolutionen*. Stockholm, Liber

Tarschys, Daniel, 2006. *Förvaltningens byggstenar*. I *Mål utan mening*. Statskontorets småskrifter nr 1.

Wijkström, Filip, Einarsson, Stefan, Larsson, Ola, 2004. *Staten och det civila samhället. Idétraditioner och tankemodeller i den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer*. Stockholm: KopieCenter.

Zetterberg, Hans L. *Civila samhället, demokratin och välfärdsstaten*. I Trägårdh, Lars (red) 1995 *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. SNS förlag, Stockholm

<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19921528.HTM>

www.vkf.se

www.fralsningsarmen.se

www.upphandlingsab.goteborg.se

www.vagenut.coop