

Upp handlad.

Forskarperspektiv på offentlig
upphandling inom vård och omsorg

IDEALISTAS
FÖRLAG

RED: OLA SEGNESTAM LARSSON

Detta är ett kapitel i antologin *Upphandlad: Forskarperspektiv på offentlig upphandling inom vård och omsorg* (Idealistas förlag, 2019).

Antologin sammanställer ett antal perspektiv på offentlig upphandling av framför allt ideell vård och omsorg utifrån aktuell och existerande forskning.

Mer information om boken och var du kan köpa den finns på [förlagets hemsida](#).

Upp handlad.

Forskarperspektiv på offentlig
upphandling inom vård och omsorg

Upphandlad

Forskarperspektiv på offentlig upphandling inom vård och omsorg

2019, första upplagan

Redaktör: Ola Segnestam Larsson

Översättning av kap 2 från engelska: Maria Åsard. Bearbetat av Signe Bock Seggaard

Omslag och grafisk formgivning: Charlotte Fuhrman

Tryck: Rotolito, Italien 2019

ISBN 978-91-87003-28-8

© Författarna och Idealistas Förlag

Läs mer om oss på www.idealistas.se

IDEALISTAS
FÖRLAG

RED: OLA SEGNESTAM LARSSON

Innehåll

INTRODUKTION

Perspektiv på offentlig upphandling 7

Ola Segnestam Larsson

Kap 1: Den icke-vinstdrivande välfärdsproduktionens förutsättningar i Sverige 33

Lars Trägårdh

Kap 2: Tre tolkningar av EU-direktivet om offentlig upphandling: Norge, Tyskland och England 53

Signe Bock Seggaard, Nadia Brookes, Joachim Benedikt Pahl

Kap 3: Vad formar en marknad? Offentlig upphandling (LOU) och valfrihetssystem (LOV) 87

Mats Jutterström

Kap 4: Upphandling och kvalitet – går bra kvalitet att upphandla? 105

Carolina Camén och Henrik Eriksson

Kap 5: Brukarkunskap och upphandling 139

Magnus Karlsson

Kap 6: Regelverkets betongmur – några tankar om 'behovet' av ett mer 'flexibelt' regelverk 157

Otto Swedrup

Kap 7: Idéburet-offentligt partnerskap som alternativ till upphandling 183

Inga Narbutaite Aflaki

Kap 8: Små och missgynnade eller bara förbisedda? 209

Ola Segnestam Larsson

OTTO SWEDRUP Otto Swedrup är doktorand i offentlig rätt på Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. I sitt avhandlingsprojekt undersöker Otto principen om kommunens yttersta ansvar med fokus på skyldigheten att säkerställa ett socialt minimum. Som en del i detta undersöks bland annat avtal om idéburet-offentligt partnerskap (IOP).

KAP 6

Regelverkets betongmur – några tankar om 'behovet' av ett mer 'flexibelt' regelverk

I denna text kommer jag reflektera kring det uttalade 'behovet' av ett mer 'flexibelt' regelverk som utreds i Valfärdsutredningens betänkande "Ordning och reda i välfärden" (SOU 2016:78).¹ Mitt syfte är primärt explorativt, att undersöka och diskutera denna ambition i dialog med den (sedan länge- och till synes ständigt pågående) rättsvetenskapliga diskussionen om privatiseringens inverkan på rättsutvecklingen inom offentligrättens område. Jag kommer ta avstamp i vad jag tycker mig se som en rådande uppfattning inom stora delar av den idéburna sektorn, där lagar och regler i allmänhet och upphandlingsregelverket i synnerhet ses som ett hinder för idéburna organisationer att i sin fulla kapacitet verka som aktör på välfärdens område.² Det material jag intresserar mig för här utgörs primärt av offentligt tryck och jag kommer ta vägen via ett antal olika aktuella betänkanden som

¹ Se SOU 2016:78, s. 460 ff.

² Jag kommer i denna text inte att beröra frågor kring idéburet-offentligt partnerskap (IOP) utan fokusera på diskussionen kring upphandlingsregelverket. Detta då jag undersöker IOP som en del i mitt avhandlingsarbete. Jag har här valt att använda mig av begreppet 'idéburna sektor' och 'idéburna organisationer' i denna text och inte 'civilsamhället'. Detta då det primära material jag intresserar mig för, Valfärdsutredningens betänkande "Ordning och reda i välfärden" (SOU 2016:78) använder sig av begreppen 'idéburna sektor' och 'idéburna organisationer'. För mer om dessa begrepp, se t ex Wagner, Antonin (2012).

behandlar frågor om idéburna organisationer på välfärdens område för att till sist landa i Välfärdsutredningens betänkande och då särskilt de avsnitt som utreder ”behovet av ett mer flexibelt regelverk”.³

Jag har i denna text valt att ta utgångspunkt i de socialpolitiska diskussionerna om idéburna organisationer och upphandling för att beskriva vad jag ser som återkommande uttryck för en uppfattning om upphandlingsregelverket som ’svårtillgängligt’ och ett ’hinder’ till att delta i upphandlingsförfaranden. Att som jurist närma sig den socialpolitiska diskussionen om idéburen sektors roll i samhället i stort- och mer specifikt som aktör på välfärdens område öppnar ett antal vägar mot frågor av mer klassisk rättsutredande karaktär. Särskilt vad avser upphandlingsområdet.⁴ Jag tillåter mig dock att här ägna mig åt en typ av resonerande undersökning, där syftet inte är att uttala mig om rättsläget i någon särskild fråga utan istället att problematisera vad som i Välfärdsutredningens betänkande beskrivs som ett ’behov’ av ett ’flexibelt’ regelverk. Min förhoppning är att denna reflekterande text kan ge nya infallsvinklar till diskussionen om idéburna organisationer och upphandling och i förläningen den ständigt aktuella diskussionen kring idéburna organisationers roll på välfärdens område.

FAMNEN FULL AV MÖJLIGHETER

I januari 2016 deltog Svenska Kyrkans ärkebiskop Antje Jackelén i radioprogrammet Ekots lördagsintervju i P1. Bakgrunden till programmet, och till ärkebiskopens medverkan, var det stora antal människor som under 2015 hade sökt asyl i Sverige och frågor om hur det svenska mottagningssystemet hade förmått hantera

³ Med ’offentligt tryck’ avses här framför allt betänkanden från statliga offentliga utredningar (SOU) men även till viss del propositioner och kommittédirektiv.

⁴ För mer om idéburna organisationer och upphandling, se t ex Sundstrand, Andrea (2016).

denna ’kris’.⁵ Att den idéburna sektorn och dess organisationer, stora som små, på olika sätt varit- och fortsatt var en central aktör i mottagandet av personer på flykt konstaterades i såväl radiointervju som senare av regeringens särskilde utredare Gudrun Antemar. I utredningen för migrationsmottagandets betänkande (SOU 2017:12) beskrivs den idéburna sektorns organisationer som en ’tillgång’ med Svenska kyrkan som ett exempel på en organisation som bidrog med betydelsefulla insatser på flera områden.⁶

Efter en inledande diskussion kring flyktingsituationen i stort, leder samtalet med ärkebiskopen in på frågan om den del av biståndspengarna i statsbudgeten som vid tiden för intervjun räknats av för att finansiera ökade kostnader för flyktingmottagandet.⁷ I sin kritik av detta, menar ärkebiskop Jackelén att ett problem för mottagandet i en krissituation, är det svenska samhällets ’outnyttjade kapacitet’. En kapacitet hämmad av ett stelt, byråkratiskt regelverk som leder till att idéburna organisationer inte kan bidra till sin fulla potential. Detta illustreras, enligt ärkebiskopen, i hur myndigheter uttrycker en vilja att göra det ”lättare för ideella organisationer att delta i upphandlingen” men sen inte lever upp till detta. Regelverket är för krångligt och tycks motverka sig självt. Det ”biter sig i svansen” säger ärkebiskopen och avslutar med orden: ”Vi står med famnen full av möjligheter, men slår i regelverkets betongmur.”⁸

⁵ 162 877 personer sökte asyl i Sverige under 2015 (Migrationsverket, 2016). I inledningen till radiointervjun noterar programledaren Ci Holmgren den diskussion som vid ett flertal tillfällen uppmärksammat den dubbla innebörden i användningen av begreppet ’kris’ som benämning på hur samhället hanterade flyktingsituationen 2015. Holmgren konstaterar att: ”Andra, till exempel flera kyrkoledare, har påpekat att flyktingarnas egen kris är långt mycket större än Sveriges”.

⁶ Se SOU 2017:12, s. 276 ff. I betänkandet används begreppet ’civilsamhället’.

⁷ 30 % av biståndsbudgeten 2016 fick användas för att finansiera flyktingmottagandet. Sida gick hösten 2015 ut med ett pressmeddelande som kommenterade avräkningar från biståndsbudgeten: https://www.sida.se/globalassets/sida/sve/aktuellt-press/nyheter/2015/fakta_avrakningar.pdf

⁸ Samtliga citat i texten är hämtade från Ekots lördagsintervju, den 9 januari 2016. Finns att tillgå: <https://sverigesradio.se/sida/avsnitt/658263?programid=3071> Ärkebiskop Antje Jackelén använde samma uttryck i en intervju med Svenska Dagbladet på julafton 2015, där hon svarade följande på en fråga på samma ämne (kyrkans roll i mottagandet av flyktingar hösten 2015): ”Det som också är ett faktum är att vi har ett väldigt välreglerat samhälle och att vi står med famnen full av möjligheter, men med exempelvis lagen om offentlig upphandling så slår vi i regelverkets betongmur”. I detta citat förtydligas kopplingen till upphandlingsregelverket.

UPPHANDLINGSREGELVERKET - EN BETONGMUR?

Ärkebiskopen målar, med sitt citat, en bild av den frustration hon mött i sin organisation under den högst exceptionella hösten 2015 då ett stort antal människor sökte skydd i Sverige. Frustrationen riktas mot *regelverket* som, enligt ärkebiskopen, står som hinder mot att kyrkan fullt ut ska kunna bidra till flyktmottagandet. Mottagandet av ett stort antal människor som sökte asyl under hösten 2015 gick rakt in i en diskussion om vilken roll idéburna organisationer kunde och förväntades ta när det svenska samhället ställdes inför olika typer av utmaningar. Ärkebiskop Jackeléns citat kan läsas som en isolerad ögonblicksbild med inblick i Svenska kyrkans arbete under hösten 2015. Det finns dock grund att hävda att ärkebiskopens citat även fångar en åskådning inom delar av idéburen sektor som återkommande beskriver hur ”lagar och regler påverkar organisationers möjligheter” att bedriva den verksamhet som den enskilda organisationen önskar.⁹

Uppfattningen från idéburet håll om ’regelverket’, ’lagar och regler’ eller helt enkelt juridiken som hinder tycks, av olika anledningar, bli särskilt tydlig i frågor som gäller offentlig upphandling.¹⁰ Ett exempel där detta kommer till uttryck är Civilsamhällesutredningens slutbetänkande (SOU 2016:13) där utredningen enligt direktiven bland annat ska ”lämna förslag till hur organisationernas möjligheter att delta i offentlig upphandling kan förbättras”.¹¹ Bakgrunden är att ”företrädare för civilsamhället beskriver en situation där de inte kan delta på lika villkor som kommersiella aktörer i offentlig upphandling, och att deras särart inte tas tillvara i tillräcklig utsträckning”.¹² Utredningen beskriver i sitt slutbetänkande den bredd av organisationer inom idéburen sektor som på ett eller annat sätt deltar i offentlig upp-

handling och den bredd av typen av verksamheter som bedrivs av idéburna organisationer på välfärdens område. Utredningens analys och slutsatser visar på komplexiteten i frågan. Ett antal faktorer som gör det svårt för idéburna organisationer att delta i offentlig upphandling listas, däribland vad som beskrivs som upphandlingsregelverkets komplexitet och ’svårtillgänglighet’. Utredningen konstaterar att den ”kommersiella logiken och regelverket riskerar att bidra till likriktning och hämma den utveckling och innovationskraft som är del i civilsamhällets mervärde”.¹³ Annorlunda uttryckt: idéburna organisationer står med famnen full av möjligheter (’innovationskraft’, ’utveckling’, ’mervärde’ m.m.) men slår i regelverkets betongmur.

PRIVATISERINGEN OCH RÄTTEN

I föregående avsnitt har jag gjort ett försök att närma mig vad som kan beskrivas som en problembeskrivning från idéburet perspektiv, där regelverket ses som ett problem, ett hinder, och att en förändring måste till för att idéburen sektor fullt ut ska kunna delta i offentliga upphandlingar och i förlängningen verka som aktör på välfärdens område. På temat upphandling och idéburen sektor är det som jurist svårt att inte fastna i ett intresse för de resonemang som beskrivits ovan. Vad ser vi om vi vänder perspektivet? Vad ser vi om utgångspunkten för en lägesbeskrivning av ämnet idéburna organisationer och upphandling, istället är ’juridiken’ eller rätten?¹⁴

I det som beskrivits i föregående avsnitt finns ett flertal beröringspunkter till den rättsvetenskapliga forskningen som intresserat sig för frågor kring hur samhällsutvecklingen från 1980-talet och framåt haft inverkan på den offentlighetsrättsliga utvecklingen,

⁹ MUCF (2016) s. 50.

¹⁰ Regleras i Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

¹¹ SOU 2016:13, s. 347 ff.

¹² SOU 2016:13, s. 347.

¹³ SOU 2016:13, s. 355.

¹⁴ För mer om det inom rättsvetenskapen ofta använda begreppet ’rätten’, se t ex Svensson, Eva-Maria (2014).

där idén om 'privatisering' diskuteras i olika sammanhang.¹⁵ Här tror jag att det är viktigt att stanna upp och göra en snabb inventering och sortera bland de olika fenomen och samhällsliga- som rättsliga utvecklingslinjer som inryms under begreppet 'privatisering'.¹⁶ Inom den svenska (och även till stor del nordiska) rättsvetenskapliga diskussionen som på olika sätt relaterat till privatisering som samlande begrepp för en samhällsutveckling där privaträttsliga subjekt (härefter privata aktörer) i större utsträckning hanterat olika offentliga förvaltningsuppgifter, har forskningen fokuserat på att undersöka i vilka avseenden rättsutvecklingen påverkats av en välfärdsstatlig utveckling som strävat mot en mångfald ('mix') av aktörer på utförarsidan.¹⁷ Centrala och återkommande forskningsteman har rört gränslandet mellan offentlig- och civilrätt, laglighets- och lämplighetsfrågor kring privata aktörers verksamhet på välfärdens område och i vilken mån denna utveckling kan tänkas ha inverkan på den offentliga rättens utveckling.¹⁸

Tom Madell, hovrättsråd och professor i rättsvetenskap, skriver, i artikeln "Privatiseringen och den rättsvetenskapliga forskningen", att privatiseringens "viktigaste uttrycksformer" varit "avregleringar av offentliga monopol, överlämnande av offentliga förvaltningsuppgifter till privaträttsliga subjekt samt användning av avtalsrättsliga och marknadsrelaterade medel i förvaltningens externa och interna styrnings- och kontrollverksamhet."¹⁹ Madells perspektiv här utgörs av olika uttryck för privatisering som går

att följa och studera i utvecklingen på offentlighetsområdet.²⁰ Det första uttrycket, 'avregleringar', kan sägas röra situationer där det offentliga haft monopol på en viss uppgift eller verksamhet, och där privata aktörer genom avregleringar ges möjlighet att verka under konkurrensvillkor.²¹ Ett steg där lagstiftningen i sig inte längre inte tillåter privata aktörer att bedriva viss typ av verksamhet t ex genom entreprenad.²² Det andra uttrycket, 'överlämnande', skulle kunna sägas vara det steg som följer det första, att det offentliga utnyttjar möjligheten att kunna överlämna olika typer av uppgifter till privata aktörer, men där ansvaret hos det offentliga kvarstår.²³ Det tredje uttrycket syftar till en ökad förekomst i användningen av civilrättsliga instrument på offentlighetsområdet, som t ex användningen av olika typer av avtal. Så även på välfärdens område, där exempel finns från bland annat Danmark på hur avtal används såväl för att reglera förhållandet mellan offentlig- och privat sektor men även mellan offentlig sektor och enskilda individer.²⁴ De tre uttrycksformer för privatisering Madell beskriver har över tid överlappat och är tätt sammankopplade. Det finns förstås andra sätt att beskriva innebörden i begreppet 'privatisering' men dessa tre uttryck fångar väl den bredd av problem och frågeställningar som behandlats i rättsvetenskaplig forskning sedan 1980-talet.

Jag närmar mig ämnet för denna text, idéburna organisationer och upphandling, från offentlighets-, eller kanske mer precist, välfärdsrättens håll. Som forsknings- och kunskapsom-

¹⁵ Se även SOU 1993: 71, 109 ff., för en diskussion om den 'ideella sektorn' och privatisering. Utredningen om bidrag till ideella organisationer gavs (även den) i uppdrag att "beakta möjligheten att stimulera de frivilliga organisationernas ansvarstagande inom olika områden."

¹⁶ Det är inte alltid lätt, med ett begrepp som 'privatisering', att hålla isär vilka spörsmål som kan sägas utmärka ett forskningsfält och jag väljer här att lyfta fram de frågor som ställts inom ramen för rättsvetenskaplig forskning med koppling till offentlighetsområdet.

¹⁷ Se t ex Madell, Tom (2003) för en diskussion om privatiseringen och den rättsvetenskapliga forskningen. I stor del av det offentliga tryck som ligger till grund för denna text talas om behovet av 'mångfald' i välfärden. Se t ex SOU 2016:78, s. 321 ff. I annan välfärdsstatlig forskning talas om samma fenomen men under begreppet 'mix'. Se Johansson, Håkan & Panican, Alexandru (2016) s. 8.

¹⁸ Curt Riberdahl beskriver i en uppsats om juridiska aspekter på privatisering av den primärkommunala verksamheten 1985 att privatiseringsdiskussionen kan sägas gå tillbaka till 1920-talets Tyskland. Se Riberdahl, Curt (1985) s. 137 ff.

¹⁹ Madell, Tom (2003) s. 585.

²⁰ Tom Madell använder etiketten 'förvaltningsrätt' i ett sätt att beskriva en rättsvetenskaplig disciplin och ett särskilt rättsområde parallellt. Så gör även Karlo Tuori i sin artikel "Har förvaltningsrätten en framtid?". Se Tuori, Karlo (2003) s.553.

²¹ Se t ex Riberdahl, Curt (1985).

²² Se SOU 1993:71, s. 241, om synen på hur avreglering inom den offentliga sektorn 'positivt' påverkar "möjligheterna för att i ökad utsträckning ta i anspråk frivilligsatser genom organisationer och enskilda".

²³ Se t ex Hollander, Anna (2005) om rättsliga villkor för att överlämna utredningar inom individ och familjeomsorgen på entreprenad.

²⁴ Se Naundrup Olesen, Karsten (2008) om "Socialret og kontrakter".

råde kan välfärdsrätten sägas ta intresse för den välfärdsstatliga regleringen och undersöka denna från ett välfärdsstatligt perspektiv.²⁵ Åsa Gunnarsson, professor i skatterätt, uttrycker det så att välfärdsrättsliga studier på olika sätt kan synliggöra en ständigt pågående ”normativ förskjutning av välfärdsrättslig reglering” och att kunskap ”om hur rätten till form och praktik förändras bidrar till att besvara den öppna frågan om välfärdsstatens omstrukturering”.²⁶ Även här, är frågor om privatisering ständigt närvarande. Den finske rättsteoretikern Kaarlo Tuori beskriver privatiseringsbegreppet som ’neutralt’ i att samla de olika förändringar som skett på detta område sedan 1980-talet. Tuori menar att det är neutralt i relation till andra ”alternativa kategoriseringar av det eventuella post-välfärdsstatliga politiska och rättsliga systemet”. Här går Tuori in i vad han benämner ”periodiseringsdiskussionen”; hur man kan beskriva och förstå perioden som följt välfärdsstatens glansdagar – den post-välfärdsstatliga perioden, genom att studera vilka idéer, värden och uttryck som kännetecknar perioden och den rättsutveckling som följt i dess spår.²⁷ Ett av de exempel Tuori lyfter fram som kännetecknande för den post-välfärdsstatliga periodens rättsutveckling är en ”ökad flexibilitet i rättslig reglering”.²⁸ Jag återkommer till detta längre fram.

PRIVATISERINGEN, RÄTTEN OCH IDÉBUREN SEKTOR

Den rättsvetenskapliga diskussion jag redogjort för ovan ägde till stor del rum under perioden från 1980-talet fram till tidigt 2000-

tal. Trots att frågor om det ’civila samhället’²⁹, ’ideellt grundad verksamhet’³⁰ och ’den ideella sektorn’³¹ finns närvarande är detta perspektiv sällan i fokus i diskussionen.³²

För att fullt ut kunna beskriva och analysera den samtida rättsutvecklingen, menar Håkan Gustafsson, professor i allmän rättslära, att hänsyn måste tas till den ökade komplexiteten på välfärdens område där idéburen sektor har ”givits en mer framträdande roll.” I sin text ”Rättighetifiering – om rättigheternas tragedi” från 2018, beskriver Gustafsson ”vissa framträdande drag inom den senmoderna välfärdsrätten” och lägger bland annat vikt vid att försöka förstå rättsutvecklingen på socialrättens område i konstellationen ”stat, marknad och civilsamhälle”.³³ I avsnittet ovan lyfte jag fram en diskussion som av Tuori benämndes ’periodiseringsdiskussionen’, en diskussion om hur perioden/perioderna som följt vad Tuori kallar ”välfärdsstatens optimistiska byggnadsperiod” bäst kan förstås.³⁴ En parallell till denna diskussion som kan göras är till Philippe Nonet & Philip Selznicks teori om en ’responsiv’ rätt.³⁵ Deras teori beskriver en rätt som inte längre var varken autonom eller repressiv, utan istället svarar till samhällsutvecklingen och där rättsutvecklingen till del kan förstås som ”svar på samhällets förändringar och krav på nya rättsliga lösningar”, som Håkan Gustafsson beskriver det.³⁶ I ambitionen att förstå dagens utveckling på socialrättens område, utgår Gustafsson från Nonet & Selznicks teori om rättens olika ’stadier’ och beskriver det som att den responsiva rätten under de moderna välfärdsstaternas framväxt under 1900-talet hade ”funktionen att via statlig intervention kompensera

²⁵ Se t ex Gunnarsson, Åsa (2010) s. 26. Se även Madell, Tom (2003) om val av perspektiv vid studier av rättsutvecklingen och privatiseringens inverkan.

²⁶ Gunnarsson, Åsa (2010) s. 27.

²⁷ Tuori vänder sig dock till del mot denna diskussion då han menar att ’välfärdsstaten’ och ’rättsstaten’ genom att delas upp för att beskriva olika, successiva perioder, har uppfattats befina sig i motsatsställning.

²⁸ Tuori, Kaarlo (2003) s. 555.

²⁹ Tuori, Kaarlo (2003) s. 562.

³⁰ Riberdahl, Curt (1985) s. 172.

³¹ Hollander, Anna (2005) s. 213.

³² Ett undantag skulle vara en del frågor om ’organisationsrätten’ som diskuterades under 1980-talet.

Se t ex Bramstäng, Gunnar (1986).

³³ Gustafsson, Håkan (2018) s. 69 ff.

³⁴ Tuori, Kaarlo (2003) s. 565. Se även Vahlne Westerhäll, Lotta (2003) s. 173.

³⁵ Philippe Nonet & Philip Selznicks bok *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, har varit av stor betydelse för den rättssociologiska forskningen.

³⁶ Gustafsson, Håkan (2018) s. 72.

för marknadseffekter och genom intervenerande lagstiftning fördela välfärd.” Den välfärdsstatliga regleringen präglades av mål-rationalitet, vilket på socialrättens område bland annat kommit till uttryck genom användningen av ramlagstiftning, eller som Gustafsson uttrycker det ”flexibla och ’öppna’ normer”.³⁷

Något som kan konstateras av Håkan Gustafssons text är att oavsett om vi intresserar oss för rättsutvecklingen på ett mer teoretiskt plan, i styrningen av den svenska välfärdsstaten eller i den praktiska tillämpningen av den välfärdsstatliga regleringen, så behöver vi se till dagens kontext där idéburen sektor inte enbart är en samhällssfär att ta hänsyn till i vår förståelse av hur samhället ser ut utan även i hur vi bygger vår analys så att den inbegriper ”samspelet och styrkeförhållanden mellan olika aktörer och institutioner som agerar inom offentlig, privat respektive ideell sektor.”³⁸

I ambitionen att förena intresset för frågor som rör idéburna organisationers roll på välfärdens område och de diskussioner inom rättsvetenskapen som berör privatiseringens inverkan på rättsutvecklingen kommer jag i det följande att vända mig mot ett högst avgränsat, men mer konkret och aktuellt exempel – Välfärdsutredningens betänkande ”Ordning och reda i välfärden”. När jag började en första genomläsning av de olika utredningar som behandlar idéburen sektor och upphandling var uttrycket ’flexibilitet’ återkommande, och framför allt i Välfärdsutredningens uppdrag och betänkande. Idén om mer flexibla regler är som nämnts ovan, något som även förekommer bland annat i diskussioner kring välfärdsrättens utveckling. Här fanns en gemensam nämnare, en länk mellan de två perspektiven. Något som fångade mitt intresse var dels en undran kring varför utredningen tycktes lägga stor vikt vid just flexibilitet som

centralt värde i diskussionen kring upphandlingsregelverket och dels hur utredningen formulerade ett ’behov’ av just flexibilitet. Det senare tänker jag är något som kan sägas ge exempel på det Gunnarsson beskriver som ”välfärdsstatens omstrukturering” då behovet just i detta sammanhang motiveras i relation till den övergripande frågan om privata aktörer i välfärdsstaten. Vem är i behov av ett mer flexibelt regelverk – och varför? Uppfattningen att regelverket inte är tillräckligt flexibelt, för tankarna tillbaka till den idéburna problembeskrivningen och synen på upphandlingsregelverket som motsatsen till flexibelt – en betongmur.

VÄLFÄRDSUTREDNINGEN

Inledningsvis har jag lyft ett antal exempel ur offentligt tryck för att leda vägen fram till Välfärdsutredningens betänkande ”Ordning och reda i välfärden” som är det material jag primärt intresserar mig för här. Valet att just titta närmre på Välfärdsutredningen, och inte någon av de andra relevanta och aktuella utredningarna (ex. SOU 2016:13, SOU 2017:12) som nämnts ovan gör jag av den anledning att frågor om idéburna organisationer och upphandling här behandlas i ett större sammanhang om privata aktörer i välfärden. På detta sätt går det att relatera till beröringspunkter i den rättsvetenskapliga diskussionen om privatisering och rättsutvecklingen på offentligrättens område. Nära till hands hade varit att undersöka Utredningen om vissa förenklade upphandlingsreglers betänkande (SOU 2018:44) som överlämnades i juni 2018.³⁹ Dock är min ambition här inte att djupdyka i de juridisk-tekniska frågorna kring upphandlingsregelverket, utan istället att ’stanna’ ett steg innan, i Välfärdsutredningens betänkande med anledning av intresset av att relatera ambitio-

³⁷ Ett sätt att ge myndigheter handlingsutrymme och större mått av frihet i tillämpning av lagstiftningen. Ett exempel på detta är socialtjänstlagen.

³⁸ Gustafsson, Håkan (2018) s. 70.

³⁹ En ytterligare orsak till att inte välja denna utredning är att den för närvarande är ute på remiss där remissvar ska. Såväl Välfärdsutredningen som Civilsamhälletsutredningen beskrivs som ’närliggande’ till Utredningen om vissa förenklade upphandlingsreglers utredning. Se Dir. 2017:69, s. 13.

nen om ett 'flexibelt' regelverk till privatiseringsdiskussionen som redogjorts för ovan.

I mars 2015 gav regeringen en särskild utredare, det tidigare kommunalrådet i Malmö Ilmar Reepalu, i uppdrag att "utreda förutsättningarna för och föreslå hur den offentliga finansieringen av privat utförda välfärdstjänster bör regleras."⁴⁰ Beslutet att tillsätta en särskild utredare togs mot bakgrund av en diskussion, som i Sverige pågått under decennier och som under 2014 års valrörelse tagit särskilt stort utrymme i en politisk debatt om "vinster i välfärden". Denna diskussion tog sikte på vinstuttag till ägare av privata bolag som bedrev skattefinansierad verksamhet på välfärdens område. Efter en intensiv debatt och ett socialdemokratiskt kongressbeslut 2013, om att vinster i välfärden skulle "avsevärt begränsas", tillsattes Valfärdsutredningen i mars 2015. Mot denna bakgrund kan således regeringens kommittédirektiv (Dir 2015:22) ses som ett utredningsuppdrag att ta fram ett regelverk som i olika avseenden ställer högre krav på de privata aktörer som verkar på välfärdens område. Vid läsning av direktivet till den särskilde utredaren finns ett uppdrag som sticker ut från mängden. Uppdraget att undersöka "hur regelverket som styr upphandling av bl a sociala tjänster kan förenklas och göras mer flexibelt, samt föreslå insatser för att förbättra förutsättningarna för den idéburna sektorn i välfärden, inom ramen för bl a upphandlingsrätten."⁴¹

Jag riktar mitt intresse mot en av delarna i Valfärdsutredningens betänkande Del C – "Ett flexibelt regelverk för socialt ansvarstagande, kvalitet och mångfald".⁴² Jag intresserar mig för vad som avses med ett 'flexibelt' regelverk i just detta sammanhang, som ett möjligt uttryck för vad jag ovan beskrivit i termer

av privatiseringens inverkan på rättsutvecklingen. Innan jag kommer till frågan om vad som avses med ett 'flexibelt' regelverk inleder jag min läsning av Valfärdsutredningens betänkande med att närmre undersöka hur 'behovet' av ett flexibelt regelverk motiveras.

HUR MOTIVERAS 'BEHOVET' AV ETT 'FLEXIBELT' REGELVERK?

I Valfärdsutredningens (härefter utredningen) betänkande "Ordning och reda i välfärden" ägnas Del C åt att redovisa utredningens uppdrag att "analysera och se över flera av de regelverk som idag används när privata aktörer anförtros att utföra välfärdstjänster."⁴³ Del C består av åtta delavsnitt (14–21) som behandlar en rad olika frågor med koppling till uppdraget. Av primärt intresse för min första fråga är avsnitt 14 "Behovet av ett flexibelt regelverk för socialt ansvarstagande, kvalitet och mångfald" och särskilt delavsnitt 14.2 "Behovet av ett mer flexibelt regelverk för upphandling". I de citat som följer är kursiveringarna egna.

Utredningen slår tidigt fast att det "finns flera skäl till att ge bättre förutsättningar för ett mer flexibelt upphandlingsförfarande och att utveckla alternativa sätt att anförtro privata aktörer att utföra välfärdstjänster."⁴⁴ Det första skälet som enligt utredningen motiverar behovet av ett mer flexibelt regelverk för upphandling är "att de aktörer som anförtros utföra välfärdstjänster är inbördes väldigt olika." Här lyfter utredningen, som första del i sin problembeskrivning, fram 'aktörerna' och går vidare genom att beskriva att den bredd av aktörer som deltar i upphandlingsförfaranden stäcker sig från "små ideella organisationer till stora

⁴⁰ Se Dir 2015:22, Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster.

⁴¹ Dir 2015:22, s. 2.

⁴² SOU 2016:78, s. 459 ff.

⁴³ SOU 2016:78, s. 459.

⁴⁴ SOU 2016:78, s. 460.

aktiebolag som ibland ägs av riskkapitalister.” Detta resonemang känns igen från Civilsamhällsutredningens betänkande som beskrivits ovan, dock där med avseende på bredden inom den idéburna sektorn. Utredningen utvecklar resonemanget kring bredden av aktörer genom att lyfta fram det faktum att aktörerna har ”olika administrativa förutsättningar” vilket påverkar möjligheten att delta i upphandlingsförfaranden.⁴⁵ Det är tydligt att det första skälet i utredningens problembeskrivning, som ska motivera behovet av ett mer flexibelt upphandlingsregelverk, tar sikte på förutsättningarna för den idéburna sektorns organisationer. Dels hänvisas uttryckligen till Civilsamhällesutredningens bedömning i frågan om hur andra länders ’upphandlingsmodeller’ i högre eller lägre grad ”säkerställt samband med en hög andel organisationer från civilsamhället som utförare” och dels så avslutas resonemanget med att utredningen konstaterar att ”ett regelverk som i större utsträckning kan anpassas till de olika aktörernas förutsättningar underlätta(r) för idéburna aktörer, och även för mindre aktörer, att utföra offentligt finansierade välfärdstjänster.”⁴⁶

Om det första skälet som, enligt utredningen, motiverar behovet av ett mer flexibelt upphandlingsregelverk kan sägas ta aktörsperspektivet – alltså vem det är som deltar i upphandlingen, tar det andra skälet och riktar fokus på vad det är som upphandlas. Utredningen skriver:

Ett annat skäl för ett mer flexibelt regelverk är att de tjänster som upphandlas inom välfärdsområdet skiljer sig från andra typer av tjänster och varor genom att de syftar till att tillgodose enskilda personers behov. Det ställer särskilda krav på bl a tillgänglighet, kvalitet och säkerhet.⁴⁷

⁴⁵ SOU 2016:78, s. 460.

⁴⁶ SOU 2016:78, s. 461.

⁴⁷ SOU 2016:78, s. 461.

Behovet av ett mer flexibelt regelverk för upphandling motiveras således av två skäl i utredningens betänkande, det ena skälet handlar om de aktörer som deltar i upphandling och det andra om att de tjänster som upphandlas ’skiljer sig’ från vad som upphandlas i övrigt. Detta resonemang kan sägas ge uttryck för EU-rättens influens på upphandlingsrättens område. Upphandlingsdirektivets logik att skilja ut vissa typer av tjänster får genomslag även här, där vad som refereras till som ”sociala tjänster och andra särskilda tjänster” (även omnämnt som välfärdstjänster) står i fokus för utredningens redovisning. Utredningen slår fast som sin bedömning att Sverige bör ”ta vara på det EU-rättsliga utrymme som finns för att skapa ett mer flexibelt regelverk för välfärdstjänster.”⁴⁸

VAD AVSES MED ETT ’FLEXIBELT’ REGELVERK?

Mot bakgrund av denna beskrivning av hur ’behovet’ av ett flexibelt regelverk motiveras går jag vidare för att hitta svar på frågan om vad som avses med just ett flexibelt regelverk. Min förutfattade mening är att flexibilitetsbegreppet är tacksamt att använda då det kan betyda mycket och lite på en och samma gång.

Via avsnitt som utreder bland annat ”inträdes- eller tillväxthinder för idéburna aktörer inom välfärdssektorn” (som tar sikte på frågor om kapitalförsörjning för idéburna organisationer) och en till mestadels deskriptiv genomgång av den ”EU-rättsliga regleringen av upphandling av sociala tjänster” landar utredningen i att redovisa och lämna förslag till hur upphandlingsregelverket ”kan förenklas och göras mer flexibelt” i delavsnitt 17.⁴⁹ Efter en genomgång av förslag till förändringar i ’förenklings syfte’ går

⁴⁸ SOU 2016:78, s. 485 ff.

⁴⁹ SOU 2016:78, s. 501 ff.

utredningen in på frågan om hur regelverket för upphandling av sociala tjänster kan göras mer flexibelt. De ändringar som tas upp som exempel på förenkling av regelverket handlar till stor del om de möjligheter till förändring av regelverket som tagits upp av Upphandlingsutredningen.⁵⁰ Här nämns bland annat ”utökade möjligheter till direktupphandling”, ”bestämmelser om att upphandlande myndigheter ska överväga att dela upp större kontrakt i separata delar” som möjligheter till att ”använda sig av konkurrenspräglad dialog” som enligt Valfärdsutredningen ”kan vara särskilt värdefulla för såväl små och medelstora företag som för idéburna aktörer.”⁵¹ Vad som sammanfattar de förslag som redovisas inom ramen för utredningens betänkande är att de tar sikte på att underlätta medverkan för ’små och medelstora företag’ och idéburna organisationer.

Frågan om ’flexibilitet’ tas upp i direkt relation till de förslag som finns presenterade avseende förenkling. Dessa två ambitioner bör således förstås i relation till varandra, något som blir tydligt i utredningens första kommentar kring hur regelverket kan göras mer flexibelt:

Frågan är då hur regelverket för sociala tjänster och andra särskilda tjänster ytterligare kan förenklas och göras mer flexibelt. Det kan i detta sammanhang konstateras att vad som betraktas som en förenkling kan skilja sig åt mellan olika aktörer. För upphandlande myndigheter kan en förenkling innebära större utrymme för bedömning i det enskilda fallet, medan det för andra aktörer tvärtom kan innebära mer detaljerade regleringar. Det kan också finnas en motsättning mellan målsättningen att göra regelverket enklare och att göra det mer flexibelt, beroende på vilken aktör som avses. Regler som innebär en ökad flexibilitet för upphandlande myndigheter kan uppfattas som försvårande för leverantörer och leda till en minskad förutsägbarhet.⁵²

Vi kan konstatera att vad som avses med flexibilitet beror på vilken aktör som får frågan. Utredningen beskriver att synen från upphandlande myndigheter, om vad som avses med behov av ett mer flexibelt regelverk, har att göra med möjligheten att ”kunna anpassa upphandlingen efter den aktuella situationen.” Ett mer flexibelt regelverk för upphandling av sociala tjänster skulle alltså, från myndighetsperspektiv, vara ett regelverk som gav ”möjlighet att beakta de särskilda behov som finns, särskilt vid upphandling av välfärdstjänster, och även underlätta för exempelvis mindre aktörer att delta i upphandlingarna.” Ett antal konkreta önskemål lyfts fram där bland annat ändringar som skulle innebära ökade möjligheter till ’längre ramavtaltider’, ”större möjlighet till komplettering av anbud och möjlighet att genomföra ett anbudsförfarande i flera steg” är önskvärda från myndighetshåll. Avslutningsvis läggs en reservation in från myndighetshåll, att ”en stor flexibilitet också innebär ett stort ansvar för de upphandlade myndigheterna, då större krav ställs på dessa och en ökad risk för överprövningar skulle uppstå.”⁵³

Det idéburna perspektiv som lyfts fram i utredningens betänkande avseende behovet av ett mer flexibelt regelverk är kortfattat och formuleras kring att regelverket inte ger utrymme för ”de särskilda mervärden och kvaliteter” som de idéburna organisationerna kan erbjuda. Konkret så omnämns ’strikt underlag’ och ”stark priskonkurrens från vinstsyftande företag” som exempel på problem i upphandlingsregelverket. Utredningen drar även paralleller till Civilsamhällesutredningens förslag på åtgärder för att ”underlätta för idéburen sektor att delta i offentliga upphandlingar” som bland annat föreslår att Upphandlingsmyndigheten bör ges i uppdrag att ”särskilt beakta de mervärden som civilsam-

⁵⁰ Se bl a SOU 2013:12.

⁵¹ SOU 2016:78, s. 502 f.

⁵² SOU 2016:78, s. 503.

⁵³ SOU 2016:78, s. 504.

hällets organisationer erbjuder och att utarbeta en vägledning till upphandlande myndigheter för att underlätta för civilsamhällets organisationer att delta i offentliga upphandlingar.⁵⁴ Förslaget att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att exempelvis beakta idéburna organisationers mervärde i upphandlingsförfarandet går utöver den beskrivna problematiken med att det skulle vara regelverket i sig som inte är tillräckligt flexibelt. Utredningen beskriver svårigheterna för 'idéburna aktörer' att delta i offentliga upphandlingar och skälen till detta genom att konstatera att svårigheterna inte beror på lagstiftningen "utan av hur upphandlande myndigheter tillämpar reglerna."⁵⁵ Detta konstaterande följs upp i det avsnitt där frågan om att Sverige bör ta vara på det EU-rättsliga utrymme som finns att beakta vid upphandling av välfärdstjänster. Här skriver utredningen:

Många av de problem som upplevs med offentliga upphandlingar beror som framgått mer på den praktiska tillämpningen av bestämmelserna, än på bestämmelserna i sig, och det finns säkerligen i många fall möjligheter att använda nuvarande regelsystem på mer ändamålsenliga sätt. Det har emellertid också framkommit att det finns behov av en ökad flexibilitet i regelverket, bl a för att möjliggöra nya vägar för att få fram bästa möjliga anbud. Detta gäller särskilt vid upphandling av välfärdstjänster, där behoven delvis skiljer sig från upphandling inom andra områden. Utredningen delar därför regeringens uppfattning att regleringen av upphandling av välfärdstjänster bör utformas så att de upphandlande myndigheterna ges en större flexibilitet, för att kunna anpassa förfarandet efter de särskilda behov som finns för dessa tjänster.⁵⁶

Utredningen tar vägen genom att beskriva den 'praktiska tillämpningen' av regelverket som det stora problemet, så även vad gäller idéburna aktörer. En ökad flexibilitet i regelverket, alltså att utnyttja det EU-rättsliga utrymme som ges för att beakta "behovet

av att garantera viktiga egenskaper avseende dessa tjänster" (välfärdstjänster), menar utredningen skulle leda till att myndigheterna fick större flexibilitet att möjliggöra "nya vägar för att få fram bästa möjliga anbud."

För att sammanfatta; svaret på vad som avses med just ett 'flexibelt' regelverk spretar således, men kan i sammanhanget sägas fungera som en hov som fångar in en rad olika typer av upplevda problem kring upphandlingsförfarandet som sådant från de olika inblandade aktörerna, där slutsatsen som utredningen når fram till är att problemet som behöver åtgärdas är den praktiska tillämpningen, och att flexibiliteten behöver ges myndigheter, för att på detta sätt kunna underlätta en tillämpning där mindre aktörer, däribland idéburna, i högre utsträckning kan delta i offentliga upphandlingar. Det får konstateras att det idéburna perspektivet, trots att det är kortfattat skrivet, ändå ges ett stort utrymme och på olika sätt genomsyrar beskrivningen av vad som avses med flexibilitet.

SLUTORD

Välfärdsutredningens betänkande "Ordning och reda i välfärden" redovisade delar i uppdraget som det följde enligt de ursprungliga direktiven. I maj 2017 redovisades de återstående uppdragen i Välfärdsutredningens slutbetänkande "Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning" (SOU 2017:38). Regeringen överlämnade i mars 2018 en proposition till riksdagen som föreslog ett antal lagändringar med anledning av förslagen i bland

⁵⁴ SOU 2016:78, s. 505. Se även SOU 2016:13, s. 361 ff.

⁵⁵ SOU 2016:78, s. 505.

⁵⁶ SOU 2016:78, s. 506.

annat Valfärdsutredningens betänkande ”Ordning och reda i välfärden”.⁵⁷ Riksdagen biföll delvis propositionens förslag och bland de förslag som bifölls fanns, av särskilt intresse för idéburen sektor, ändrade regler för upphandling av så kallade ”sociala tjänster och andra särskilda tjänster” (även benämnda välfärds-tjänster) vars värde inte överstiger det EU-rättsliga tröskelvärdet om 750 000 euro.⁵⁸

Lagändringarna möttes av positiva reaktioner från representerer inom idéburen sektor, som beskrev det som att ändringarna ”banar väg för idéburen välfärd”⁵⁹ och att detta var ”ett viktigt beslut för idéburnas roll i välfärden.”⁶⁰ De positiva reaktionerna från idéburet håll föranleder, den i detta sammanhang kanske uppenbara, frågan: innebär detta att betongmuren har fallit?

Om vi vänder oss åter till rättsvetenskapen och de tankar och diskussioner om privatiseringen, rätten och idéburen sektor där vi mellanlandade ovan, så kan det avgränsade exemplet med Valfärdsutredningen och de efterföljande lagändringarna inom upphandlingsrätten belysas på ett flertal olika sätt med hjälp av de teorier som försöker beskriva och förstå rättsutvecklingen i den post-valfärdsstatliga perioden. Givet om ambitionen är att analysera ”sakernas tillstånd” (alltså välfärdsstatens omstrukturering), lagändringarna som uttryck för privatisering eller kännetecknande idéer och värden för att beskriva just den period vi lever i nu eller om vi intresserar oss för rättsutvecklingen på välfärdsrättens område så går det inte att bortse från idéburen sektor i vår förståelse. Jag har genom min läsning av Valfärdsutredningens betänkande stött på ett antal intressanta uttryck för hur jag tänker att den rättsvetenskapliga privatiseringsdiskussionen skulle kunna pånyttfödas, exempelvis genom att djupare studera

⁵⁷ Se prop. 2017/18:158, s. 35.

⁵⁸ Se Finansutskottets betänkande 2017/18:FiU43, s.1.

⁵⁹ Se <https://www.dagenssamhalle.se/debatt/lagandring-banar-vag-ideburen-valfard-22557>.

⁶⁰ Se t ex <https://www.socialforum.se/article/forum-om-valfardsfragan-nu-kan-kommuner-tillfraga-ideburna-forst/>

en utveckling mot lagstiftning som inom välfärden ger större flexibilitet för såväl myndigheter som andra aktörer att agera utifrån sina egna ’olika förutsättningar’.⁶¹

Här tycks aktörsperspektivet, oavsett om det handlar om vinstdrivande företag, myndigheter eller idéburna organisationer, vara ledande. Mitt intryck är att de diskussioner som förs om ’flexibilitet’ i framför allt Valfärdsutredningens betänkande visar på en dragkamp, ett demokratiskt nollsummespel, där de olika aktörerna önskar mer flexibilitet men är medvetna om att detta kommer till ett pris. Sett från ett välfärdsrättsligt perspektiv kommer flexibilitet aldrig gratis – något som kommer till uttryck i betänkandet; stor flexibilitet innebär också ett ’stort ansvar’, framför upphandlande myndigheter, och ”minskad förutsebarhet för leverantörerna” menar ett antal vinstsyftande företag.⁶² Och då har jag i denna text inte lyft ett ord kring perspektivet av de individuella sociala rättigheter som välfärden har att förverkliga.

Håkan Gustafsson avslutar sitt resonemang om socialrättens utveckling i ljuset av en samhällsbild där idéburen sektor tar en mer framträdande roll, med att vända blicken mot framtiden och ser frågor om legitimitet vara av stor betydelse. Han beskriver hur de olika samhällssektorerna (offentlig, privat och idéburen) har ’olika legitimitetsgrunder’ där det offentliga kan sägas bygga på politisk legitimitet, det privata på ekonomisk effektivitet och idéburen sektor på ”social legitimitet och tillit mellan (frivillig) organisationerna”.⁶³ Frågor om legitimitet, tror jag, kommer få betydelse i hur diskussionen om idéburna organisationer på välfärdens område utvecklas framöver och i förlängningen, hur rättsutvecklingen svarar mot denna. Om de nya lagändringarna

⁶¹ SOU 2016:78, s. 461.

⁶² SOU 2016:78, s. 503.

⁶³ Gustafsson, Håkan (2018) s. 77.

på upphandlingsområdet nu ”banar väg för idéburen välfärd” eller inte återstår att se. Om ”regelverkets betongmur”, från ett idéburet perspektiv, har fallit eller står kvar är jag inte rätt person att svara på. Jag kan bara konstatera, med hjälp av Gustafssons ord, att framtiden är ”tämligen öppen här.”⁶⁴

⁶⁴ Gustafsson, Håkan (2018) s. 77.

Referenser

- Bramstäng, G (red) (1986) Offentlighetsperspektiv på organisationernas verksamhet. Uppsala: Iustus Förlag.
- Dir 2015:22. Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster.
- Dir 2017:69. Flexibla och enklare regler för upphandlingar under EU:s tröskelvärden samt vissa överprövningsfrågor.
- Finansutskottets betänkande 2017/18, FiU43.
- Gunnarsson, Å (2010) ”Välfärdsrätt och kunskapskällor.” Nordisk Socialrättslig Tidskrift, 1(1-2).
- Gustafsson, H (2018) Rättighetifiering – om rättigheternas tragedi. I Erhag, T, Leviner, P & Lind, A-S (red.) Socialrätt under omvandling – om solidaritetens och välfärdsstatens gränser. Stockholm: Liber AB.
- Hollander, Anna (2005) Privatisering av Socialtjänstlagen – rättsliga villkor för att överlämna utredningar inom individ och familjeomsorgen på entreprenad, Socialvetenskaplig tidskrift nr 2-3, Lund.
- Johansson, H & Panican, A (2016) A Move Towards the Local? The Relevance of a Local Welfare System Approach. I Johansson, H & Panican, A (red.) Combating Poverty in Local Welfare Systems: Active Inclusion Strategies in European Cities. London: Palgrave Macmillan.
- Madell, T (2003) ”Privatiseringen och den rättsvetenskapliga forskningen.” Förvaltningsrättslig tidskrift, 3.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016) Samla kraft! En vägledning för kommuner och civilsamhället om samverkan kring insatser för nyanlända. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Naundrup Olesen, K (2008) Socialret og kontrakter. I R Mannelqvist & T Enarsson (red.) Rätten, välfärden och marknaden. Umeå: Umeå universitet.
- Riberdahl, C (1985) ”Privatisering, entreprenad eller kommunal drift – juridiska aspekter.” Förvaltningsrättslig tidskrift, 10.
- Sida (2015) Avräkningar från biståndsbudgeten för flyktingkostnader i Sverige.
- Prop. 2017/18:158, Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden
- SOU 1993:71. Organisationernas bidrag.
- SOU 2013:12. Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling.
- SOU 2016:13. Palett för ett stärkt civilsamhälle.

SOU 2016:78. Ordning och reda i välfärden.

SOU 2017:12. Att ta emot människor på flykt Sverige hösten 2015.

Sundstrand, A (2016) "Icke-vinstdrivande organisationer och offentlig upphandling." Upphandlingsrättslig tidskrift, 2.

Svenska Dagbladet (2015) En riktig kyrka har alltid en känsla av kris.

Svensson, E-M (2014) "De lege interpretata – om behovet av metodologisk reflektion." Juridisk publikation.

Sveriges radio (2016) Ekots lördagsintervju, den 9 januari.

Tuori, K (2003) "Har förvaltningsrätten en framtid?" Förvaltningsrättslig tidskrift, 4.

Wagner, A (2012) "'Third sector' and/or 'civil society': a critical discourse about scholarship relating to intermediate organisations." Voluntary Sector Review, 3(2), 299–328.

ANTOLOGIN *Upphandlad* sammanställer ett antal perspektiv på offentlig upphandling av framför allt ideell vård och omsorg utifrån aktuell och existerande forskning. Målsättningen är att bidra till och utveckla den allmänna debatten om hur den svenska välfärden är och bör vara organiserad.

I boken positioneras offentlig upphandling i relation till andra former och alternativ för att skapa, upprätthålla och förbättra välfärden – inklusive långvariga relationer och partnerskap. Detta väcker ett antal frågor om offentlig upphandlings specifika förutsättningar, mekanismer och resultat.

Vilka andra former används i Sverige och i andra länder? Hur påverkar offentlig upphandling innovation, kvalitet och resultat? Till vilken grad möter offentlig upphandling den lokala vården och omsorgens praktik?

I åtta kapitel diskuterar elva forskare från olika discipliner och länder dessa frågor utifrån ett antal perspektiv. Gemensamt strävar de efter att besvara, utveckla och reflektera kring frågor om offentlig upphandling av privat och ideell vård och omsorg.

Boken riktar sig till politiker, praktiker, akademiker och studenter som är intresserade av former för att utveckla den svenska välfärden och de ideella organisationernas bidrag till denna utveckling.

Boken är framtagen på initiativ av Bräcke diakoni.