



IDÉBUREN ÄLDREOMSORG

Karin Gens
Sven Erik Wånell

Rapporter/Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum 2017:1 ISSN 1401-5129

FÖRORD

Den idéburna sektorn är en ofta förbisedd regiform inom äldreomsorgen, vid sidan om den kommunala och den övriga privata. Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum har på uppdrag av Stockholms stads äldreförvaltning genomfört en studie vars syfte är att ringa in det specifika med idéburen äldreomsorg och vilka förutsättningar den sektorn har. Frågor som studien söker besvara är t.ex. om den idéburna sektorn bidrar till mångfald, god kvalitet, förnyelse och ett aktivt medborgarskap. Och om det är så, vad krävs då av samspelet mellan en kommun och de idéburna aktörerna för att ta till vara denna potential, och undvika att tvärtom hämma den?

Denna rapport är en bearbetning av en PM som lämnades till Stockholms stad i juni 2016. I denna version har även utblickar gjorts mot övriga landet.

Stockholm maj 2017

Chatrin Engbo
Direktör Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	1
UPPDRAG, SYFTE OCH METOD	3
UPPDRAG OCH SYFTE	3
METOD	3
BAKGRUND	5
DEN IDÉBURNA SEKTORN	5
OLIKA BEGREPP ANVÄNDS	5
TVÅ STATLIGA UTREDNINGAR.....	7
PALETT FÖR ETT STÄRKT CIVILSAMHÄLLE	7
ORDNING OCH REDA I VÄLFÄRDEN.....	7
ÖVERENSKOMMELSEN MED DEN IDÉBURNA SEKTORN.....	10
IDÉBUREN ÄLDREOMSORG	11
FRAMVÄXT OCH UTVECKLING	11
IDÉBUREN ÄLDREOMSORG IDAG.....	12
<i>Vård- och omsorgsboenden i Stockholm</i>	13
<i>Särskilda boenden i Göteborg</i>	14
<i>Särskilda boenden övriga landet</i>	14
<i>Hemtjänst</i>	15
<i>Dagverksamhet</i>	16
DET SPECIFIKA MED IDÉBUREN SEKTOR	16
NÅGRA STUDIER OM IDÉBUREN VERKSAMHET	16
BÄTTRE KVALITET?	18
<i>De studerade verksamheterna i Stockholms stad</i>	18
MÅNGFALD?	21
INNOVATIVA?	21
AKTIVT MEDBORGARSKAP?	23
SUMMERING.....	24
HINDER OCH MÖJLIGHETER ATT ETABLERA SIG.....	26
MARKNADEN STYR	26
<i>Förutsättningarna skiftar</i>	26
LAGSTIFTNING OCH EU-DIREKTIV	27
<i>Kommunallagen</i>	27
<i>Konkurrenslagen</i>	27
<i>LoU</i>	27
<i>LOV</i>	27
<i>Statsstödsreglerna</i>	28
<i>Slutsatser</i>	28
DEN IDÉBURNA ÄLDREOMSORGEN VILL EXPANDERA	28
<i>Brist på kunskap</i>	29
<i>Kapital</i>	29

<i>Hyra eller bygga själv</i>	30
UPPHANDLINGSFORMER OCH ERSÄTTNINGSSYSTEM	31
<i>Förfrågningsunderlagen</i>	31
<i>Ersättningssystemen</i>	31
<i>Entreprenad och egen regi</i>	32
ÅTGÄRDER SOM EN KOMMUN KAN VIDTA	33
<i>Etablera en stödfunktion</i>	33
<i>Utformningen av förfrågningsunderlagen</i>	33
<i>Differentierad ersättning för hemtjänst</i>	34
<i>Utformningen av biståndsbeslut och beställningar</i>	34
<i>Förtur?</i>	34
<i>Rätten att flytta till boende i annan kommun</i>	34
<i>Kunna söka idéburen äldreomsorg på webben</i>	35
<i>Lära av de idéburna aktörerna</i>	35
<i>Tillgång till lokaler</i>	35
<i>Stödja framväxt av nya inriktningar/försöksverksamheter</i>	35
AVSLUTANDE REFLEKTIONER	36
<i>Ett exempel på Idéburet Offentligt Partnerskap</i>	37
REFERENSER	39

SAMMANFATTNING

Denna rapport är en bearbetning av en PM som gjorts på uppdrag av Stockholms stad. De intervjuer som skett inom studiens ram är gjorda med de idéburna aktörer som finns inom äldreomsorgen i Stockholm.

Begreppet idéburen sektor används numera såväl nationellt som av t.ex. den organisation, Famna, som organiserar många av de verksamheter som benämner sig idéburna. Denna sektor är dock inte ensam om att vara idé- och värdegrundsdriven. Även kommunala och kommersiella aktörer har vanligen en idé med sin verksamhet och i många avseenden en liknande värdegrund som de icke vinstsyftande. Det skiljer sig också mellan organisationerna i denna studie i vilken mån organisationen är uppbyggd kring en tydlig idégrund. Den minsta gemensamma nämnaren tycks vara att eventuell vinst stannar i verksamheten.

I Stockholm och Göteborg har traditionellt den idéburna sektorn haft en betydande roll för det som tidigare benämnts ålderdomshem och sjukhem. I riket i övrigt är det mer ovanligt. Den idéburna sektorn utgör cirka tre procent av äldreomsorgen, men svarar i Stockholm för 20 och i Göteborg för tolv procent av platserna i särskilt boende.

Det finns få studier som beskriver likheter och skillnader mellan välfärdstjänster utförda i kommunal regi, idéburet respektive med vinstsyfte. Bilden skiftar gällande i vilken mån den idéburna sektorn bidrar till ökad mångfald, utveckling och ett aktivt medborgarskap. Vissa verksamheter har en tydlig profil, andra erbjuder en äldreomsorg snarlik andra aktörers. Några har en tydlig förankring i civilsamhället, andra bedrivs mer företagslikt. Möjligheten att vara innovativ stöds inte av nuvarande former för att handla upp och följa upp äldreomsorg.

Det är svårt att fånga den idéburna sektorns ”själ”, dess särart, men det finns fog för att säga att det finns en potential som kan tas tillvara. Det kan finnas ett mer tydligt fokus på uppdraget – vem är vi till för? Organisationens värdegrund är vanligen väl förankrad hos styrelse, ledning och personal. Verksamheterna har förhållandevis enkelt att rekrytera personal, vilket till en del sannolikt beror just på att man vill arbeta i en verksamhet där det är självklart att sätta den äldre i centrum. Det finns en vilja att få vara en förebild, och att dela med sig av hur man arbetar.

Det finns en potential hos de idéburna verksamheterna att kunna utveckla äldreomsorgen. Hindren kan finnas både hos kommunerna och hos aktörerna själva. När det gäller att växa och utöka sin verksamhet kan hinder vara både kompetens, tid, kapital och tydlighet från styrelse/huvudman. Ett annat hinder kan vara en bristande tilltro till det som den idéburna sektorn står för, sin egen historia och värdegrund, och en alltför stor tilltro till nya managementmetoder hämtade från näringslivet. När det gäller hinder hos kommunerna så kan de handla om såväl långsiktighet som att kommunernas förfrågningsunderlag, ekonomiska styrmedel och uppföljning kan vara begränsande.

En möjlig väg framåt kan vara ett ökat samarbete som bygger på förtroende, t.ex. genom så kallat idéburet-offentligt partnerskap (IOP). De rättsliga förutsättningarna för det är dock ännu oklara. En annan kan vara att uppmärksamma och stödja nya aktörer som kan bidra till en ökad mångfald. Inom ramen för den Överenskommelse som träffades 2008 nationellt mellan staten och civilsamhället, och som i många kommuner tecknats lokalt, kan samverkansstrukturer växa fram som kan bidra till att ta till vara den potential som finns hos civilsamhället att utveckla mångfald, nya arbetssätt och arbetsformer.

UPPDRAG, SYFTE OCH METOD

Uppdrag och syfte

Äldreroteln i Stockholms stad har aktualiserat frågan om den idéburna sektorns förutsättningar att bedriva hemtjänst, särskilt boende och annan form av äldreomsorg i Stockholms stad. Stockholms stads äldreförvaltning gav Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum i uppdrag att göra en studie och kunskapsöversikt för att ringa in det specifika med idéburen äldreomsorg och vilka förutsättningar den sektorn har. Studien genomfördes under vintern-våren 2016.

En rapport överlämnades till Stockholms stad i juni 2016. Därefter har studien följts upp med bl.a. dialog med Famna, intresseorganisation för den idéburna sektorn och ett seminarium har genomförts. I den nu föreliggande rapporten görs också vissa nationella utblickar.

Studien har belyst bl.a. följande:

- vad som är specifikt för äldreomsorg bedriven av de idéburna organisationerna, exempelvis vad gäller om den verksamhetsformen främjar kvalitet och i så fall på vilket sätt och under vilka förutsättningar,
- vilka hinder och problem som finns ur föreningarnas/organisationernas-/trossamfundens perspektiv, vad gäller t.ex. former för upphandling, krav på ekonomisk stabilitet, ersättningssystem och behov av långsiktighet,
- vilka hinder och problem som finns ur kommunens perspektiv, vad gäller t.ex. legala förutsättningar som upphandlingsregler, konkurrensneutralitet och möjlighet att gå in med stöd,
- hur de idéburna organisationerna bedömer att deras verksamhet kan stödjas och underlättas samt
- hur samverkan mellan kommun och idéburen sektor kan utvecklas och stärkas.

Metod

Studien har genomförts med följande metoder:

- intervjuer med nyckelpersoner i Stockholms stad och företrädare för ett urval, som Äldrecentrum gjorde, av de idéburna aktörer som bedriver äldreomsorg på uppdrag av Stockholms stad
- besök i idéburen äldreomsorgsverksamhet
- intervjuer med företrädare för de idéburna organisationernas intresseorganisation Famna
- intervjuer med äldre personer som valt ett äldreboende som drivs av en idéburen organisation.

Intervjuerna har skett utifrån de frågeställningar som studien har, med en intervjuguide som grund men utformade som ett fritt samtal. Intervjuer har gjorts med ledningspersoner på olika nivåer i idéburna verksamheter i Stockholm, personal i Stockholms stads äldreförvaltning, stadens juridiska enhet och stadens fastighetsbolag Micasa, handläggare på SKL och Upphandlingsmyndigheten samt de idéburnas intresseorganisation Famna. Totalt har 28 personer intervjuats samt en gruppintervju med stadens kvalitetsobservatörer. Företrädare för 11 av de totalt 15 idéburna organisationerna i Stockholm har intervjuats. Tio av de 26 boenden som drivs av idéburna aktörer har besökts. Till studien knöts en referensgrupp, med personer från staden och den idéburna sektorn, med sakkunskap inom området.

BAKGRUND

Den idéburna sektorn

Med den idéburna sektorn avses organiserad verksamhet som primärt har samhällseliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är fristående från den offentliga sektorn. Verksamheten bedrivs huvudsakligen i föreningar, kooperativ, stiftelser, registrerade trossamfund och liknande associationsformer, men även i icke vinstsyftande aktiebolagsform. Den idéburna sektorn har allmännyttan eller medlemsnytta som motiv för sina verksamheter. Det kan röra sig om allt från öppen träffpunktsverksamhet riktad till äldre till regelrätt äldreomsorg som bedrivs på uppdrag från kommunen, exempelvis hemtjänst, dagverksamhet eller särskilt boende.

Att sektorn betecknas som icke vinstsyftande innebär att de överskott som uppstår i verksamheten återinvesteras i den egna organisationen och att det alltså inte sker någon vinstutdelning till ägare. Det behöver således hos en organisation som bedriver många verksamheter inte innebära att ett överskott ett visst år i en av organisationens verksamheter stannar i just den. Ett överskott kan gå in i stiftelsens hela ekonomi och möjliggöra kommande investeringar eller kompensera en annan verksamhet som det året gått med underskott.

Olika begrepp används

Det finns ingen konsensus i Sverige om vilket begrepp som bör användas för att beskriva den sektor som ofta benämns som en tredje sektor vid sidan av den offentliga och näringslivet. Ett övergripande begrepp är det civila samhället. I regeringens proposition En politik för det civila samhället redovisas att

”Begreppet det civila samhället används i betydelsen av en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen. Inom det civila samhället verkar bl.a. ideella föreningar, stiftelser och registrerade trossamfund, men även nätverk, uppdrag och andra aktörer” (prop. 2009/10:55).

Det civila samhället är ett för vitt begrepp i denna studie. Ideell är det begrepp som används i Danmark och Norge och ibland också i Sverige, t.ex. i namnet på en statlig beredning, Beredningen för främjande av den ideella sektorn¹. Detta begrepp är dock inte helt adekvat för verksamheter där arbetet i första hand utförs av anställd personal och som är skattefinansierade. Det är inte heller det begrepp som används i t.ex. Valfärdsutredningen (SOU 2016:78).

¹ Beredningen tillsattes 1993, dess arbete avslutades i samband med regeringsskifte 1994, någon slutrapport lades aldrig fram.

Det icke vinstsyftande är gemensamt för denna sektor, men det gäller också för den kommunalt drivna äldreomsorgen. Och många privata aktörer har inte vinstsyftet som överordnat även om de drivs som vinstsyftande aktiebolag.

Begreppet idéburen sektor används numera på nationell nivå och även av Famna, som organiserar många av de verksamheter som benämner sig idéburna. Denna sektor är dock inte ensam om att vara idé- och värdegrundsdreven. Även kommunala och kommersiella aktörer har vanligen en idé med sin verksamhet och i många avseenden en liknande värdegrund som de icke vinstsyftande. Det skiljer sig också mellan organisationerna i denna studie i vilken mån organisationen är uppbyggd kring en tydlig idégrund. Den minsta gemensamma nämnaren tycks alltså vara att eventuell vinst stannar i verksamheten.

Trots denna invändning använder vi i denna rapport begreppet idéburen, i anknytning till den numera gängse benämningen på nationell nivå.

Med egen regi avses verksamheter som bedrivs av kommunen själv eller av privata och idéburna aktörer i egen regi, till skillnad mot de verksamheter som dessa bedriver på entreprenad åt kommunen. En privat utförare är en aktör som har hand om vården av en kommunal angelägenhet enligt 3 kap. 16 § Kommunallagen. En privat utförare kan vara en enskild individ men kan också vara ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse. I kommunallagen görs således ingen åtskillnad mellan olika former av privata utförare. I denna rapport skiljs dock den idéburna sektorn från övriga privata utförare.

TVÅ STATLIGA UTREDNINGAR

Under 2016 presenterades två statliga utredningar som belyser förutsättningarna för den idéburna sektorn att bedriva verksamhet inom välfärdsområdet.

Palett för ett stärkt civilsamhälle

I betänkandet ”Palett för ett stärkt civilsamhälle” (SOU 2016:13) presenterades i februari 2016 flera förslag för att underlätta för det civila samhället att utvecklas och bedriva sin verksamhet. Förslagen syftar ytterst till att ta till vara den kraft och det engagemang som civilsamhället står för.

En del av förslagen handlar om att ge den offentliga sektorn i uppdrag att genom stöd, dialog och annat involvera civilsamhället i utformningen av offentliga beslut och konsekvensanalyser, t.ex. genom utökat deltagande i kommittéer och remissförfarande.

Med stöd i forskning påvisar betänkandet civilsamhällets betydelse för tillit mellan människor och utredaren poängterar vikten av att människor med olika bakgrund och erfarenhet ges möjlighet att engagera sig ideellt, att detta är en viktig grund för demokrati och social sammanhållning.

Betänkandet innehåller också konkreta förslag för att förbättra civilsamhällets möjligheter att delta i offentlig upphandling. Fördelar, eller mervärden, med att anlita det civila samhällets organisationer som utförare är enligt utredaren t.ex. det ansvarstagande som denna sektor står för, den möjlighet till förankring i lokalsamhället som den erbjuder och de idéburna inslag som verksamheten kan ha.

I betänkandet konstateras att såväl befintligt upphandlingsregelverk som det nya EU-direktivet om offentlig upphandling erbjuder många möjligheter att underlätta för civilsamhällets organisationer att delta i offentlig upphandling.

Utredningen föreslår att upphandling av sociala tjänster som understiger fastställt tröskelvärde, för närvarande 750 000 EUR, ska kunna undantas från LOU, lagen om offentlig upphandling, och att möjligheten i det nya EU-direktivet att reservera kontrakt för vissa tjänster ska införas i svensk lagstiftning. Med nämnda tröskelvärde kan dock sägas att en sådan regeländring inte i någon större omfattning skulle beröra äldreomsorgens verksamheter, möjligen dock hemtjänstverksamhet som inte är alltför omfattande, dagverksamhet och träffpunktsverksamhet. Särskilda boenden och större hemtjänstaktörer omsätter vanligen betydligt större summor än så.

Ordning och reda i välfärden

Välfärdsutredningen (Fi 2015:01) har haft i uppdrag att utreda hur staten kan underlätta för det civila samhället att delta i offentliga verksamheter. Utredningen skulle bl.a. undersöka hur regelverket som styr upphandling av sociala tjänster kan förenklas och göras mer flexibelt samt lämna förslag på hur förutsättningarna för den idéburna sektorn kan förbättras. Utredningen skulle också överväga om

upphandlingskontrakt kan reserveras för bl.a. icke vinstdrivande organisationer (Dir 2015:22).

I sitt delbetänkande Ordning och reda i välfärden² har utredningen lämnat en rad förslag som berör den idéburna sektorns roll och möjligheter inom välfärdsområdet.

Välfärdsutredningen gör bedömningen att det inte finns något generellt kapitalförsörjningsproblem för den idéburna sektorn. Utredningen föreslår dock att Tillväxtverket får uppdraget att utforma en insats för att underlätta för de idéburna organisationernas kreditförsörjning både vad gäller kunskaper och befintliga regelverk.

Utredningen konstaterar vidare att EU-rätten ger en stor möjlighet för medlemsstaterna att utforma regleringen av upphandling vad gäller sociala tjänster. Den föreslår därför att välfärdstjänster regleras i ett nytt särskilt kapitel i den nya lagen om offentlig upphandling. Upphandlingsmyndigheten bör enligt utredningen få ett uppdrag att beskriva de upphandlande myndigheternas möjligheter att anpassa efter de behov som finns i den aktuella upphandlingen. Upphandling som sker under tröskelvärdet (750 000 Euro) föreslås undantas från bestämmelserna i upphandlingslagen.

Utredningen gör bedömningen att det inte i nuläget är möjligt inom upphandlingsrätten att ställa krav på att endast aktörer utan vinstsyfte tilldelas kontrakt. Genom att ställa krav på sociala hänsyn³ menar utredningen dock att det kommer att finnas stora möjligheter att tillvarata de mervärden som de idéburna organisationerna kan bidra med.

Utredningen föreslår att det ska vara möjligt att reservera deltagandet i ett upphandlingsförfarande till organisationer utan vinstintresse. En begränsning är dock att detta enligt EU-rätten endast kan ske för en treårsperiod. Motivet att trots det tillämpa ett sådant regelverk i en verksamhet som kräver kontinuitet är enligt utredningen att ge idéburna organisationer möjlighet att etablera sig.

Utredningen föreslår att en ny lag om valfrihetssystem ersätter den nuvarande (LOV). Det finns större möjligheter att reservera ett valfrihetssystem enbart för idéburna aktörer, givet att det inte kan finnas aktörer från andra länder som kan ha intresse av att delta i valfrihetssystemet. Av den nya lagen behöver det då tydligt framgå att det är en nationell reglering och inte en upphandlingslagstiftning.

² SOU 2016:78. Ordning och reda i välfärden. Betänkande av Välfärdsutredningen

³ Med socialt ansvarsfull offentlig upphandling avses upphandlingsaktiviteter som tar hänsyn till sociala aspekter i form av sysselsättningsmöjligheter, anständigt arbete, överensstämmelse med sociala rättigheter och arbetstagares rättigheter, social integration, lika möjligheter, utformning som ger tillgänglighet åt alla, beaktande av hållbarhetskriterier, frågor om etisk handel, och ett bredare iakttagande av företagets sociala ansvar. (Europeiska kommissionen. *Socialt ansvarsfull upphandling – en handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*. 2010)

Utredningen ser positivt på att en kommun eller landsting ska kunna ingå så kallat idéburet offentligt partnerskap⁴ (IOP). Möjligheterna ökar enligt utredningens bedömning om de förslag utredningen ställer om upphandling av välfärdstjänster genomförs. Utredningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor får i uppdrag att utarbeta en vägledning för IOP (SOU 2016:78).

⁴ Konceptet IOP har utarbetats av Forum för frivilligt socialt arbete. Det syftar till att vara en tredje väg mellan bidrag för viss verksamhet och upphandling, för att därmed kombinera en kommuns eller landstings behov med de idéburna aktörernas rätt till oberoende. IOP tillämpas idag t.ex. i vissa kommuners samverkan med civilsamhället för flyktingmottagandet, hemlösa och EU-medborgare, se vidare sista kapitlet.

ÖVERENSKOMMELSEN MED DEN IDÉBURNA SEKTORN

Hösten 2007 tog regeringen initiativ till en dialog om relationen mellan stat och idéburna organisationer verksamma inom det sociala området. Dialogen fördes med ett 90-tal organisationer samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och resulterade år 2008 i Den nationella Överenskommelsen som representerar samverkan mellan regeringen, Sveriges kommuner och landsting samt idéburna organisationer inom det sociala området. Den bygger på en öppen dialog mellan likvärdiga parter.

Regeringens mål för politiken för det civila samhället är att villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras. Detta ska ske i dialog med det civila samhällets organisationer genom att

- utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort,
- stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden både som röstbärare och opinionsbildare och med en mångfald verksamheter, och
- fördjupa och sprida kunskapen om det civila samhället.

En viktig del var att skapa förutsättningar för en större mångfald och att därigenom ge människor större valfrihet och högre kvalitet inom välfärdsområdet. Regeringen anförde att

”samhället välkomnar idéburna organisationer och utförare inom det sociala området med olika värdemässiga eller metodologiska utgångspunkter. Olikheten är att betrakta som en tillgång i sig hos den mångfald av idéburna organisationer som bygger på demokratiska värden” (Regeringskansliets skrivelse 2008/09:207).

”Det har blivit allt viktigare att se till att det civila samhällets organisationer har goda förutsättningar att åta sig uppdrag finansierade med offentliga medel, t.ex. som utförare av sociala tjänster” (prop 2009/10:55).

En viktig utgångspunkt för den nationella dialogen var att den skulle följas av liknande dialoger på regional och kommunal nivå.

SKL samordnar den nationella uppföljningen av de lokala överenskommelserna, och ordnar en årlig konferens. SKL har ställt samman konkreta exempel från åtta kommuner som en vägledning för förtroendevalda, tjänstemän och det lokala civilsamhället (SKL 2014 a).

IDÉBUREN ÄLDREOMSORG

Framväxt och utveckling

Äldreomsorg i stiftelse- och föreningsdriven regi är vanligast i de två storstäderna Stockholm och Göteborg. Bakgrunden till det är hur äldreomsorgen var organiserad före framväxten av dagens välfärdssamhälle. Flera av de stora idéburna aktörerna har sina rötter i 1800-talet eller ännu tidigare. Danvikshem på en klippa i Nacka, väl synligt från inloppet till Stockholm, har en mer än 450-årig historia. Rötterna är att söka i det medeltida Sverige, då vård och omsorg byggde på barmhärtighetsinrättningar, oftast drivna av kloster. Med Gustav Vasas omdaning av Sverige, och reformationen, uppstod behovet av nya institutioner. Den 21 februari 1551 undertecknade Gustav Vasa det brev som blev starten på Danviks hospital, dagens Danvikshem (Danvikshem 2009).

Stiftelsen Borgerskapets Enkehus och Gubbhus är ett annat exempel. Det som idag är ett modernt äldreboende ett stenkast från Högalids kyrka på Södermalm har sina rötter i borgarnas behov i sjuttonhundratalets Stockholm av social verksamhet och fattigvård.

Stockholms sjukhem är ett tredje exempel. Det kom till genom privata donationer kring 1860. Några av Stockholms då mest framstående läkare samlade in pengar, för att förverkliga en vision, ett hem för kroniskt sjuka. I målparagrafen står att "... sjukhemmet skall, för att motsvara sin bestämmelse, vara så ordnad, att det, så vidt kan ske, för de derstädes intagne ersätter saknaden af ett godt hem". Sjukhemmet kunde invigas 1867 (Stockholms sjukhem).

Vegahusen i Göteborg, idag en del i Tre stiftelser, har anor från 1726. Instiftelsebrevet utfärdades av Kunglig Majestät i november det året, och samma år byggdes en fabriksbyggnad om till Göteborgs stads fattighus. I början av 1800-talet flyttades "det enklaste" folket till en barack en bit bort, medan de fattiga som sett bättre dagar (pauvres honteux) bodde kvar. År 1896 stod ett nytt hem klart, och namnet ändrades till Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg (Trestiftelser, webb). Änggårdsbacken, en annan av de stiftelser som nu ingår i tre stiftelser, bildades 1862 som Göteborgs sjukhem tack vare stora donationer av privatpersoner.

Från att till stor del varit finansierade med donationer och gåvor sker finansieringen av de idéburna aktörernas äldreomsorg idag i huvudsak med offentliga medel.

Ett belysande exempel kan hämtas från Stiftelsen Josephinahemmet, som grundades 1873:

"Verksamheten vid hemmet har under åren förändrats på ett sätt som återspeglar samhällsutvecklingen inte minst på fattig- och socialvårdens område. Från att från början ha varit ett utpräglat fattighus för verkligt fattiga katoliker, utvecklades Josephinahemmet till ett ålderdomshem, för att därefter i samband med samhällets allt större ansvarstagande på socialvårdens område omformas till ett modernt servicehus.

Hemmets verksamhet har under huvuddelen av tiden byggt på änkedrottning Josephinas donation och katolska kyrkans insatser i olika former, särskilt systrarnas oavlönade arbete. Ett stort steg togs 1979 då styrelsen för Josephinahemmet beslöt att ta emot kommunal finansiering, s.k. utjämningsbidrag. Detta var en nödvändig förutsättning för att kunna fortsätta verksamheten, samtidigt som beroendet av kommunala bidrag givetvis inneburit en beskuren frihet för ledningen av hemmet.” (Josephinahemmet, webb)

Socknens ansvar för fattiga äldre lades fast redan år 1734. Mer tydligt blev det med 1918 års fattigvårdslag. Där anges kommunernas skyldighet att inrätta hem för åldringar och andra vårdbehövande. Där står dock att denna skyldighet föreligger ”i den mån icke annan drager försorg därom”. Det fanns fortfarande både utrymme och behov för olika idéburna organisationer att erbjuda äldre personer boende som innehöll omvårdnad och tillsyn.

Under efterkrigstiden växte folkhemmet, och vad som kan kallas det starka samhället, fram. Det är samhället som ska ge den enskilda individen trygghet i olika livssituationer. Ingen ska vara beroende av välgörenhet eller vad ens familj kan bistå med. Det har också präglat äldreomsorgens utveckling, och återspeglas i lagstiftningen. Ett första steg mot ett mer tydligt kommunalt åtagande att tillhandahålla ålderdomshem kom med socialhjälpslagen år 1955. Landstingen fick ett mer uttalat ansvar för de kroniskt sjuka genom lag år 1951.

På olika områden tog samhället över verksamheter som bedrivits av stiftelser och föreningar. De äldreboenden som fanns fick dock finnas kvar, som ett komplement till den kommunala verksamheten. Men den utbyggnad som skedde var i stort sett uteslutande i kommunal regi. Ett motiv för det var att man såg det som en förutsättning för att garantera alla lika tillgång till de sociala tjänsterna. Under 1980-talet utfördes i stort sett all äldreomsorg i kommunernas egen regi.

Idéburen äldreomsorg idag

Av en studie som SKL gjort framgår att av de verksamheter som kommunerna upphandlar köps var tionde verksamhet inom vård och omsorg (både omsorg om äldre och om personer med funktionsnedsättning) av en idéburen aktör. Mellan åren 2009 och 2012 ökade andelen som köptes av idéburna organisationer med 25 procent. Ökningen har i huvudsak skett i de kommuner där det finns en lång tradition med verksamheter som drivs av kooperativ, föreningar, stiftelser och kyrkor. Sett till den totala volymen av köpt verksamhet har dock den idéburna sektorns andel minskat, från cirka tolv till tio procent mellan 2009 och 2012 (SKL 2014 b).

Det finns inga officiella register eller andra sammanställningar över äldreomsorg utförd av idéburna organisationer. Det går därför inte att ge en aktuell och heltäckande bild. Uppgifterna från landet förutom Stockholms län är i huvudsak hämtade från Seniorval.se.

Vård- och omsorgsboenden i Stockholm

I Stockholm fanns våren 2016 tretton idéburna aktörer som drev särskilt boende i den formen som i Stockholms stad benämns vård- och omsorgsboenden⁵. De tre största är Stiftelsen Stora Sköndal (även verksamhet i Nacka), föreningen Ersta diakoni (även verksamhet i Nacka) och Bräcke diakoni. Alla tre har en förankring i Svenska kyrkan. Bräcke diakoni, som är den snabbast växande, har sin bas i Göteborg (se tabell i bilaga).

Några vård- och omsorgsboenden i Stockholm står andra trossamfund nära. Det är Judiska hemmet (föreningen Judiska hemmet vars verksamhet började under 1940-talet), Löjtnantsgården (Immanuelskyrkan, Equmeniakyrkan, invigt 2008, ersatte då ett äldre ålderdomshem), Föreningen Edsätrahemmets vänner (med rötter i en ”mödraförening” som bildades 1862 av kvinnor i stadens baptistförsamlingar, en verksamhet som 1885 fick formen av ett ålderdomshem som drevs utifrån kristna värderingar) och Stiftelsen Josephinahemmet⁶ (katolsk inriktning, se ovan). De är alla förhållandevis små, med ett äldreboende vardera.

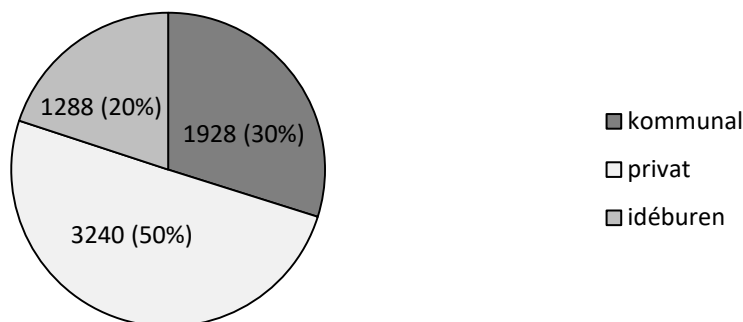
Några aktörer med en mer allmän inriktning är Stiftelsen Danviks hospital (ligger i Nacka kommun), Stiftelsen Stockholms Borgerskap, Stiftelsen Stockholms sjukhem, Sällskapet Vänner till Pauvres Honteux (förening) och Föreningen Blomsterfonden. Dessa har sina rötter i den tid då civilsamhället var den viktigaste aktören för att ordna för stadens äldre.

Föreningen Suomikoti driver sedan 1995 ett finskspråkigt vård- och omsorgsboende.

Totalt drev dessa stiftelser/föreningar/bolag vid mättillfället 26 äldreboenden, med totalt 1 493 platser, varav 1 288 avsedda för Stockholms stad. De svarar därmed för cirka 20 procent av det totala antalet platser i vård- och omsorgsboenden i Stockholms stad.

⁵ I Stockholms stad delas särskilt boende upp i vård- och omsorgsboenden och servicehus. Inga servicehus drivs av idéburen organisation.

⁶ Under hösten 2016 omvandlades Josephinahemmet till ett seniorboende, hemtjänst erbjuds av Josephinahemmet.



Figur 1, Antal lägenheter i vård- och omsorgsboende i Stockholm januari 2016, uppdelat på kommunal, privat⁷ och idéburen regi

Särskilda boenden i Göteborg

I Göteborgsregionen finns Södergården (Bräcke diakoni), Neuberghska Bambergiska Äldreboendet (Judiska församlingen i Göteborg, startade 1995), Tre stiftelser (tre särskilda boenden, se ovan), Vasahemmet (Betlehemskyrkans missionsförsamling, Equmeniakyrkan, startade 1967) och Götaholms äldreboende (Göteborgs stadsmission). Totalt har dessa nästan 500 platser, vilket är drygt tolv procent av det totala antalet platser i särskilt boende i Göteborg.

Särskilda boenden övriga landet

I övriga landet finns, förutom i Nacka som nämnts ovan, idéburna särskilda boenden i Danderyd (Blomsterfonden), Jönåker, Nyköpings kommun (Stiftelsen Betelhemmet, Betelförsamlingen huvudman, startade 1993 på privat initiativ), Kristinehamn (Broängens äldreboende, Broängskyrkan, Equmeniakyrkan), Norrköping (Stiftelsen John och Mathilda Lennings sjukhem, sjukhemmet har varit i bruk sedan 1888⁸), Södertälje (Tunaberg, antroposofisk inriktning), Tollarp, Kristianstads kommun (Stiftelsen Lindåsa), Täby (Ersta diakoni, f.d. HSB omsorg⁹), Uppsala (Ebbagården, som startades 1993 och fick sitt namn efter Ebba Boström som under 1880-talet lade grunden till Diakonistiftelsen Samariterhemmet; samt Stiftelsen Andreas Ands minne som började sin verksamhet 1925), Visby (Stiftelsen Gotlands sjukhem, som kom till på 1860-talet med stöd från prinsessan Eugénie) samt i Österåker (Ersta diakoni, f.d. HSB omsorg).

Det finns också några äldreboenden som drivs som kooperativ, bl.a. i Borgvattnet, Ragunda kommun (bygdekooperativet Borgen, startade 1997) och i Sunnemo, Hagfors kommun (Äldrekooperativet Hyttgården ekonomisk förening, startade 2000). Kooperativet Hotagsfjärden i Rötvik, Krokoms kommun, ger hemtjänst

⁷ Med privat avses här företag som drivs med vinstsyfte

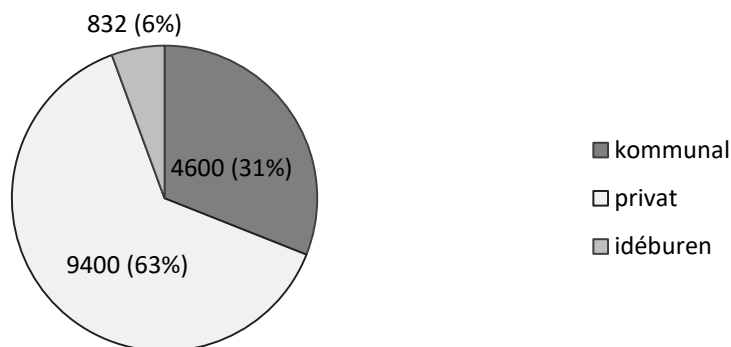
⁸ Norrköpings kommun har tagit över stiftelsens verksamhet från och med 2017.

⁹ HSB omsorg ägs från och med den 29 november 2016 av Ersta diakoni som driver verksamheten i sitt namn

till de som bor på Hotagsfjärden, och säljer RUT-tjänster (Folkrörelserådet 2006 och Hotagsfjärdens webbsida). Flera bygdekooperativ har funnits som drivit boende och hemtjänst i byn där de ligger. Ett av de som startade under 1990-talet och tvingats lägga ner är Jägarbacken i Åmot, Ockelbo kommun. ”Man kan bo kvar längre hemma nu än för femton år sedan, så nu står för många lägenheter tomma” berättar ordföranden för Arbetarbladet i december 2010 (Ab webb 2010). Personal-kooperativet Anemonen i Åstorp fick lägga ner 2009 sedan Helsingborgs kommun inte förlängde avtalet (HD webb 2009).

Hemtjänst

I Stockholm driver Ersta diakoni (som övertog HSB omsorg november 2016) hemtjänst som, inom ramen för LOV-systemet, riktar sig till alla i Stockholms innerstad. Det finns härutöver några aktörer som erbjuder hemtjänst på de egna seniorboendena. Tillsammans svarar de för cirka sex procent av stadens hemtjänst.



Figur 2, Hemtjänstmottagare mars 2016 i Stockholms stad, uppdelat på kommunal, privat och idéburen regi

Ersta diakoni (f.d. HSB omsorg) har också hemtjänst i Gävle, Haninge, Sundsvall, Södertälje, Tyresö, Täby och Österåker.

Övriga aktörer i landet är Bräcke diakoni i Linköping, Diakonistiftelsen Samariterhemmet i Uppsala, Cityomsorgen Varberg ekonomisk förening, Emausgatans boendestöd i Västerås och Stiftelsen Betjäna Staden och Carole omsorg AB (non-profit) i Örebro¹⁰.

Några aktörer (Ersta diakoni, Borgerskapet och Isaac Hirschs minne) har avvecklat sin hemtjänst i Stockholms stad eftersom de bedömde att ersättningsnivån var för låg. Samma har Göteborgs stadsmission gjort i Mölndal. ”Omöjligt bedriva värdig hemtjänst i Mölndal” skrev ordförande och direktor för Göteborgs kyrkliga stadsmission i Göteborgsposten (GP, webb 2015). Ersta diakoni har etablerat sig på nytt genom förvärvet av HSB omsorg.

¹⁰ Seniorval.se

Dagverksamhet

I Stockholmsregionen driver Ersta diakoni och Bräcke diakoni två dagverksamheter vardera. Det saknas uppgifter om omfattningen i landet i övrigt.

DET SPECIFIKA MED IDÉBUREN SEKTOR

Vad är det specifika med idéburen äldreomsorg? Finns det värden som inte går att finna i andra verksamhetsformer och som gör att samhället har anledning att värna om denna sektor och verka för att den ska utföra en större andel av välfärdstjänsterna? I de intervjuer och samtal som ägt rum inom ramen för denna studie har detta varit en central fråga.

Bidrar den idéburna sektorn till mångfald, god kvalitet, förnyelse och ett aktivt medborgarskap? Och om det är så, vad krävs då av samspelet mellan en kommun och de idéburna aktörerna för att ta till vara denna potential, och undvika att kommunen tvärtom hämmar den?

Några studier om idéburen verksamhet

Den allmänna förväntan på idéburna organisationer är att de ska skapa något mervärde, åstadkomma något utöver den egna organisationens väl. Det kan t.ex. vara att förverkliga de mål och idéer organisationen har, att vara en föregångare gällande exempelvis kvalitet. I vilken mån de faktiskt gör det har inte forskningen gett något entydigt svar på (Hvenström & Robertsson 2014). Glaeser & Schleifer (2001) menar att på områden där icke vinstsyftande och vinstsyftande finns samtidigt så kan de icke vinstsyftande förväntas leverera högre kvalitet till sina brukare. Schlesinger & Gray (2006) redovisar utifrån ett stort antal amerikanska studier om hälso- och sjukvård att icke vinstsyftande aktörer har förutsättningar att vara mer tillgängliga och ha högre kvalitet, medan privata, vinstsyftande aktörer, är mer kostnadseffektiva.

Det finns få studier som beskriver likheter och skillnader mellan välfärdstjänster utförda i kommunal, idéburen respektive privat regi. Ulf Hammare har i en doktorsavhandling ställt frågor till ett stort antal anställda i olika former av socialt arbete inom dessa tre organisationsformer. En fråga var varför de sökt sig till den nuvarande arbetsplatsen och varför de valt att stanna. Det vanligaste svarsalternativet i kommunal socialtjänst var att arbetsuppgifterna är intressanta. Hos de anställda i idéburna organisationer svarade närmare en tredjedel att "den organisation jag arbetar vid genomsyras av värderingar och en människosyn som överensstämmer med mitt eget synsätt." Knappt en femtedel av de som var anställda i ett privat företag angav samma svarsalternativ.

De anställda i kommun svarade oftare än de anställda i privat verksamhet att det är viktigt att arbeta utifrån kunskap och beprövade metoder, en evidensbaserad praktik, medan de anställda i idéburna organisationer i högre utsträckning ansåg att det sociala arbetet i huvudsak handlar om ”unika möten mellan människor vilket gör vetenskapligt utformade metoder mindre användbara”. I den idéburna sektorn lyfte man starkast fram att ”medmänsklighet och genuint engagemang riskerar att gå förlorade om man alltmer förlitar sig på de vetenskapligt utformade metoderna”. Studien visar att skepsis mot vetenskapliga metoder är svagast inom kommunal sektors individ- och familjeomsorg och starkast inom den idéburna sektorns äldreomsorg. Personalen i idéburet driven socialtjänst lyfter fram betydelsen av ett genuint engagemang och medmänsklighet. Hammare kan dock inte se att detta skiljer mot personal i övriga privata företag (Hammare 2013).

Av detta kan vi möjligen dra slutsatsen att det är vanligare i den idéburna sektorn att se värdegrunden och mötet mellan människor som det centrala. Något som i så fall inte är helt överraskande eftersom många – men inte alla – aktörer inom denna sektor har en tydligt uttalad profil i vilken deras värdegrund bottnar.

Det går inte att dra slutsatsen att ideellt driven äldreomsorg generellt skulle vara mindre intresserade av att arbeta kunskapsbaserat än andra regiformer. Deras intresseorganisation Famna har varit pådrivande i flera utvecklingsprojekt vars syfte är att arbeta mer strukturerat och evidensbaserat. Att använda sig av kvalitetsregister som t.ex. Senior Alert är exempel på detta.

Hammare framhåller, med stöd av professorn vid Yale University Susan Rose-Ackerman att

”organisationer och anställda med gemensam förankring i en ideologisk bas har betydande fördelar. ... Anställda med samma ideologiska bas kan lägga grund till en verksamhet med mindre av styrning och mindre av kontroll samt i en förlängning en större frihet för de yrkesverksamma att agera på eget initiativ” (Hammare 2014).

Susan Rose-Ackerman (1996) har i sin amerikanska kontext funnit att lojalitet mot en värdegrund är tydligast i idéburen sektor. Hammare (2014) finner inte motsvarande skillnad i Sverige mellan idéburna och privata företag, däremot mellan dessa båda och den offentliga sektorn.

Vissa svenska erfarenheter tyder på att skillnaderna mellan hur verksamhetschefer ser på sitt uppdrag inom kommunal, idéburen och övrig privat vård och omsorg om äldre personer kan vara relativt små. Ersta Sköndals högskola har haft kurser om värdegrund för verksamhetschefer. En av kursledarna skriver

”Förutom ett antal kurstillfällen med diskussioner om etiska dilemman läste jag många hundra sidor kursuppgifter, ofta med exempel och resonemang hämtade från deltagarnas egna verksamheter. Jag kan i efterhand inte säga vem som kom från vilken sorts aktör. De var alla engagerade yrkesmän som debatterade, lärde, diskuterade, skrev, rynkade sina pannor över etiska dilemman – allt för att skapa en god äldreomsorg” (Wallin 2014).

Hon konstaterar tillsammans med två andra av högskolans lärare i dessa kurser för verksamhetschefer att

”utifrån detta material och i våra många samtal med kursdeltagare har vi inte märkt några skillnader mellan kommunala, ideella och privata utförare vad gäller viljan att implementera värdegrunden” (Mimer Sjöblom 2015).

Bättre kvalitet?

Kvalitet är en svårfångad variabel i äldreomsorg. Kvaliteten uppstår i mötet mellan omsorgsmottagaren och den som ger omsorg och det är många faktorer som avgör hur bra det blir. Omsorgspersonalens kompetens och erfarenhet, tid för att utföra uppgifterna och tillgång till kompetensutveckling, handledning och reflektionstid är några exempel. Organisation, verksamhetsidé/värdegrund och chefs förmåga att leda och omsätta värdegrunden i vardagsarbetet är andra.

Har då den idéburna sektorn bättre förutsättningar att skapa förhållanden som leder till en god kvalitet? Det kan nog sägas vara en allmänt spridd uppfattning att det generellt skulle vara högre kvalitet i de verksamheter som drivs av en idéburen aktör, men är det så? Och i så fall varför?

Etikforskaren Tomas Brytting (2015) framhåller att ”det är viktigt att organisationens struktur och kultur underlättar användning av samvete och empati”. En näraliggande hypotes är att organisationer som bygger på en tydlig idé och vars drivkraft är att ”göra väl” bör ha förutsättningar att främja en sådan kultur. Frågan är om och i så fall hur dessa förutsättningar tas tillvara, såväl av organisationerna själva som av kommunen som avtalsslutande part.

Det är svårt att utifrån indikatorerna i Äldreguiden dra några säkra slutsatser om kvaliteten i en verksamhet, särskilt som dessa indikatorer är egenrapporterade uppgifter från verksamheterna. Famna har dock i en rapport 2013 gjort en sammanställning av indikatorer relaterade till kvalitet från Äldreguiden 2012 och 2013 för sina medlemsorganisationer i riket. Kommunerna och Famnas medlemmar hade i genomsnitt högre bemanning än privata företag. Famnas medlemmar hade högre utbildningsnivå. De hade också en högre andel boenden som genomförde riskbedömningar vid trycksår än kommunala och privata (Famna 2013).

Famnas ansvarige för kvalitetsfrågor framhåller att ”en kvalitetsfrämjande faktor kan vara själva idén, att det här är vi och det vi står för – det ger fokus på kvalitet”. Det finns dock enligt honom ingen kunskap om eventuella kvalitetsskillnader mellan idéburen och annan äldreomsorg, inte heller hur det är med förutsättningarna för kvalitet, som t.ex. kompetensutveckling.

De studerade verksamheterna i Stockholms stad

Med de gängse indikatorer som används nationellt, som Socialstyrelsens brukarundersökning, är det svårt att läsa ut skillnader som kan hänföras till regiform vad gäller särskilda boenden i Stockholm. Dock har brukarundersökningen stora

brister som kvalitetsindikator, beroende på såväl utformningen av vissa av frågorna som att svarsfrekvensen är så låg¹¹. Inte heller andra indikatorer hämtade från Öppna jämförelser och Stockholms stads egen verksamhetsuppföljning ger någon entydig bild.

Stockholms stad har sedan 2015 kvalitetsobservatörer¹². Det finns idéburna boenden som observatörerna bedömt har generellt högre kvalitet än andra boenden. Det gällde t.ex. ledarskapet och tydlighet om vad som ska uppnås. Men det fanns också exempel på boenden som var förhållandevis rutinstyrda. En allmän slutsats som kvalitetsobservatörerna gjort var att det mer beror på ledaren än på regiform om det är bra kvalitet.

Sex av de åtta boenden som åren 2013-2015 ständigt hört till stadens tio mest populära, dvs. med längst kö, drivs av en idéburen organisation, två drivs av privata företag.

I tabellen nedan redovisas de idéburna aktörer som driver vård- och omsorgsboende i Stockholms stad och som studerats i denna studie.

Tabell 1, De idéburna aktörer som driver vård- och omsorgsboenden i Stockholm

Organisation	Antal boenden	Antal lägenheter	Varav för staden	Regiform	Juridisk form
Stora Sköndal	6	242	233	Entreprenad & egen regi	Stiftelse
Ersta diakoni	3	223	223	Entreprenad & egen regi	Förening
Bräcke diakoni	6	212	212	Entreprenad & egen regi	AB och stiftelse
Danvikshem	1	188	100	Egen regi	Stiftelse
Blomsterfonden	2	108	98	Egen regi	Förening
Stockholms sjukhem	1	99	79	Egen regi	Stiftelse
Vänner till Pauvres Honteux	1	87	67	Egen regi	Stiftelse
Judiska hemmet	1	72	57	Egen regi	Förening
Borgerskapet	1	71	60	Egen regi	Stiftelse
Immanuelskyrkan vård	1	54	48	Egen regi	AB
Finskt Äldrecentrum	1	53	30	Egen regi	Förening
Edsättrahemmets vänner	1	49	34	Egen regi	Förening
Josephinahemmet	1	35	25	Egen regi	Förening
Summa	26	1493	1266		

Källa: Stockholms stads äldreförvaltning, avser läget våren 2016.

¹¹ I särskilt boende är det bara sju procent av de boende som själva besvarat enkäten.

¹² <http://www.stockholm.se/Fristaende-webbplatser/Fackforvaltningssajter/Stadsledningskontoret/Stockholms-stads-pa-kvalitetsmassan/Verkyg-for-kvalitetsuppfoljning/>

Det enda som med säkerhet kan konstateras är att det skiljer mellan de 26 äldreboenden i Stockholm som drivs av idéburna aktörer. Om detta återspeglar faktiska kvalitetsskillnader går däremot inte att uttala sig om. Det går inte heller att säga att regiformen har en avgörande betydelse för kvaliteten, eller att idéburet huvudmannaskap per automatik skulle säkerställa en god kvalitet.

Inom ramen för denna studie uppger flera av de intervjuade verksamhetscheferna att de tycker sig ha en kvalitet som är bättre än genomsnittet. Om det faktiskt är så har inte granskats inom ramen för denna studie. De skäl de intervjuade anför för sin bedömning varierar. Några lyfter fram att de inte behöver leverera någon vinst, att pengarna återinvesteras i verksamheten. Några pekar på att det underlättar att hela organisationen från styrelse till ledning och medarbetare sätter de etiska målen främst, inte de ekonomiska.

De flesta säger att de har lätt att rekrytera såväl chefer som utbildad personal, att det goda ryktet bidrar till en stolthet att arbeta där. Värdegrundsarbetet lyfts fram som något centralt, att utifrån människosynen och en lång tradition i första hand vilja göra gott för andra människor och omsätta värdeorden i praktiken. Man tror sig också vara generösare mot både personalen och de äldre, exempelvis vad gäller aktiviteter av olika slag.

I vissa verksamheter ser man det religiösa inslaget som en viktig kvalitetsfaktor. Framförallt Bräcke och Ersta knyter forskning till sin verksamhet och ser det som en viktig grund i sitt kvalitetsarbete.

Några citat från intervjuerna i denna studie:

”Hos oss sätter såväl ägare som ledning och medarbetare de etiska målen främst, inte de ekonomiska. Styrelsen och ledningen ställer krav och förväntar sig kvalitetsresultat. Vad är speciellt och vad behövs? Att vi jobbar systematiskt med kvalitetsarbetet, där vi utgår från behoven, och att det är idéburet. Diakonitanken. Drivkraft att leva upp till sin egen självbild.”

”Om vi t.ex. ska starta hemtjänst så gör vi det för att det ska bli ett mervärde, utifrån vår idé, bakgrund, historia, inte bara startar.”

Vi är flexibla, vi identifierar oss med det vi gör. Personalen är stolt att jobba här. Man ställer upp.

”Att få bli sedd, varje möte, få vara olika, vara sig själv, kunna ge den tid som behövs. Detta tänkande har funnits länge hos oss. Finnas för människornas skull, inte för att tjäna pengar.”

”Det finns mer kringresurser och en välvilja. Människosynen skiljer, vi pratar inte om kund eller brukare, inte lika affärsinriktade hos oss jämfört med [ett stort privat företag]. Man vill göra något gott, se människan, ha hög kvalitet och ge en bra vardag. Man har olika idé om varför man driver verksamheten, även om det är svårt att precisera. Man omsätter värdeorden i praktiken.”

Det finns också motbilder, att allt inte är bra bara för att det är en idéburen aktör. Några av cheferna pekar på att när de tillträdde sin tjänst mötte de en verksamhet som inte hade utvecklats, som var mer personal- än personcentrerad. Någon

menade att verksamheten levte på sitt goda rykte, och inte tagit tag i de problem som fanns. På ett boende trodde verksamhetschefen att inte alla som jobbar där känner till det specifika med verksamheten.

Ekonomin sätter också gränser. En av de aktörer som avvecklat sin hemtjänst motiverar det med att det inte gick att göra ett bra arbete med den ersättning som utgick då. Personalen måste få uppbackning och ha möten. Vi kan inte tumma på kvalitetskrav som handledning, reflektion och en närvarande chef framhöll hon.

Mångfald?

Något som ofta anförs är att civilsamhället kan bidra till mångfald. I regeringens proposition 2009 om det civila samhället anges att

”Det har blivit allt viktigare att se till att det civila samhällets organisationer har goda förutsättningar att åta sig uppdrag finansierade med offentliga medel, t.ex. som utförare av sociala tjänster. Regeringen vill se en betydligt större mångfald av utförare inom välfärden så att också den enskildes valmöjligheter ökar. Förutom att det är eftersträvansvärt med många valmöjligheter innebär det för många människor ett egenvärde att en tjänst utförs av en organisation inom det civila samhället” (prop 2009/10:55).

Mångfald är inte något helt entydigt begrepp. Olika regiformer kan i sig vara exempel på mångfald. Möjlighet att välja en idéburen aktör finns i Stockholm och Göteborg liksom i några andra kommuner vad gäller vård- och omsorgsboende. Inom hemtjänsten är möjligheten att välja en idéburen aktör begränsad även i dessa båda städer.

Begreppet kan också stå för att det går att välja mellan olika inriktningar såsom språk, kultur, religion, intressen. Begreppet kan även inbegripa olika sätt att utföra insatserna.

Om en stiftelse eller förening, som hör hemma i en viss kultur, religion eller företräder en intresseinriktning, får möjlighet att etablera sig inom äldreomsorgen så kan det ge en ökad mångfald och därmed en större valmöjlighet för de som vill kunna välja det som är specifikt för den organisationen. En sådan utveckling har dock inte automatiskt uppstått genom LOV (Hjalmarson & Wånell 2013). De idéburna aktörer i Stockholm som växt sedan LOV började tillämpas i Stockholms stad skiljer sig inte från andra vård- och omsorgsboenden. De idéburna verksamheter som expanderar har inte en tydlig profil även om några av dem, som Bräcke diakoni, har sin grund i en kristen människosyn.

Innovativa?

Från äldreomsorgens historia finns goda exempel på hur civilsamhället svarat för idéutveckling. De institutioner, med rötterna i 1800-talet, som idag är verksamma i Stockholm, Göteborg och några städer till bidrog till att förändra synen på äldreboendet och kunde erbjuda en helt annan standard jämfört med vad som reglerades i sockenstadga och sedermera fattigvårdslag. När Röda Korset 1950

startade hemtjänst i Uppsala var det ett innovativt sätt att möjliggöra Ivar Lo Johanssons devis ”från vårdhem till hemvård”. De idéburna gick före, uppmärksammade behov, och startade verksamheter på försök – inte nödvändigtvis för att sedan fortsätta att driva dessa själva.

När Ersta diakoni startade hospice, dagverksamhet, Vändpunkten med flera verksamheter har det i mer modern tid varit exempel på verksamheter, som i vart fall delvis tagits över av samhället. Arbetet med integrering av flyktingar och stöd till EU-medborgare sker i stor utsträckning av civilsamhället.

En av de intervjuade i denna studie ställde sig frågan

”Vad är då drivkraften? Att se behoven och lösa dem. Vi kan se behoven tidigt, t.ex. EU-migranterna. Bräcke diakoni har alltid arbetat med äldre. Vi vill bidra med något som andra inte bidrar med. Vara innovativa, prova nya sätt.”

Exempel på nytänkande finns i den icke biståndsbedömda delen av äldreboende som bl.a. seniorboenden utgör. På så vis har t.ex. Sveriges första HBTQ-seniorboende, i f.d. servicehuset Rio på Gärdet i Stockholm kommit till. I några fall har dessa föreningar också tillsammans med någon privat aktör kunnat ordna hemtjänst för den egna gruppen.

Inom den äldreomsorg som bedrivs med avtal med kommunerna verkar de idéburna aktörernas strävan inte i första hand vara att förnya, utan att främst vårda den kvalitet och det goda rykte man har.

Ett skäl till att det innovativa inte står i centrum kan vara formerna för upphandlingen, oavsett om den sker via LOU eller LOV. Förfrågningsunderlagen styr, liksom hur uppföljningen är ordnad, och stimulerar inte till utvecklingen av nya arbetsformer.

Ett annat skäl kan vara att nytänkande och försök kostar, och är ett risktagande som kräver sin finansiering. När det inte finns pengar är det svårt att vara innovativ. En av de intervjuade berättade att

”vi har varit nyskapande, men jag har ett ansvar för verksamhet som inte är tänkt som modellskapande utan att varje möte ska präglas av vår värdegrund, att vi använder de resurser vi får från staden på bästa sätt.”

En annan av de intervjuade påpekade att huvudmännen inte tar tillvara de möjligheter som en idéburen aktör kan ge för att bidra med verksamhetsutveckling i huvudmannaskapsöverskridande former.

”Vi har flera ben, palliativ vård, geriatrik, FOU. Jag har stor nytta av helheten. Men våra avtal är ganska fyrkantiga. Trots många olika verksamheter under vårt tak så gör de olika avtalen det svårt att samverka och skapa nya vårdkedjor. Det vore bra om huvudmännen vore mer öppna för förslag, att de båda huvudmännen hade en helhetsidé. Vi kan inte använda vår blomma fullt ut p.g.a. olika avtal.”

Samtidigt framhöll en informant att de idéburna aktörerna vill bidra till utveckling.

”Vi delar med oss av våra erfarenheter och problem vid sammankomster medan de vinstdrivande inte gör det. Dom vill inte blotta sig. Och alla behöver inte arbeta lika,

ett boendes arbetsformer kan kanske vara lika bra även om det inte passar in i stadens mall? Staden borde fundera över vilken struktur man ska ha för att lära sig av de idéburna.”

Nacka kommun är ett exempel på en kommun som länge arbetat med att samla alla utförare oavsett regiform. ”Vi delar med oss och stöttar eftersom vi lärt känna varandra” berättar en informant.

Att vara innovativ kan också vara att bedriva en väl fungerande verksamhet inom de av en kommun givna förutsättningarna. En identitet hos många idéburna organisationer är målsättningen att vara en förebild för andra verksamheter.

Det kan också noteras att Famna tillsammans med sin medlem Bräcke Diakoni och Jönköping Academy driver den första Vinnovafinansierade testbädden som inte har en kommun eller ett landsting som sin huvudman. Den syftar till att utveckla metoder för Famnas medlemmar att systematiskt utveckla den personcentrerade vården och omsorgen.

Den idéburna sektorn kan inom vissa välfärdssektorer snabbare märka av nya behov, och kan ha förutsättningar att våga pröva nytt, att driva utvecklingen. Det finns dock inga tydliga belägg för att den idéburna sektorn skulle vara mer innovativ än andra inom äldreomsorgsområdet.

En slutsats skulle kunna vara att den idéburna sektorn kan vara känslspröt som tidigare än de offentliga organen märker av samhällsförändringar och nya behov, och kan vara flexibla nog att möta dessa. Detta förutsätter dock en vilja hos den idéburna organisationen, och att kommunernas upphandling av äldreomsorg enligt LOU eller LOV eller IOP-samarbete möjliggör nytänkande.

Aktivt medborgarskap?

Ett skäl för samhället att främja den idéburna sektorn anges ofta som att den har större förutsättningar att främja ett aktivt medborgarskap. Det är en underliggande tanke i de överenskommelser som träffats mellan kommuner och det lokala civilsamhället. Det lyfts fram av utredningen Palett för ett stärkt civilsamhälle.

Frågan är då om detta gäller även för den äldreomsorg som bedrivs av idéburna aktörer på uppdrag av och med avtal med en kommun. Aktivt medborgarskap inbegriper någon form av medborgerligt deltagande i beslut, utformning och genomförande, något som ser olika ut hos de idéburna aktörerna. I vilken utsträckning t.ex. ett särskilt boende är en del av det omgivande samhället eller lever isolerat från det beror på många faktorer, bl.a. ledningen, och kan inte specifikt kopplas till idéburna verksamheter.

För de stora idéburna aktörerna är det svårt att se annat än att de relaterar till medborgarna som kunder (de boende) och eventuellt som givare och i viss mån volontärer. Det är tveksamt om det främjar ett aktivt medborgarskap. Det finns dock tydliga skillnader mellan olika aktörer, där exempel finns på att det är medlemmarna som bestämmer inriktning och att det finns aktiva medlemmar som på

olika sätt är med och sätter sin prägel på verksamheten. De intervjuer som gjorts inom ramen för denna studie tyder dock på att dessa aktörer är i klar minoritet och står för en liten andel av boendeplatserna.

Ideella insatser förekommer i varierande utsträckning i de idéburet drivna särskilda boendena, men kan också finnas i boenden som drivs i annan regiform. Denna studie har inte syftat till att kartlägga detta. De intervjuer som genomförts tyder på att ideella insatser är vanligast om det finns en tydlig anknytning till en förening/trossamfund. Eftersom denna koppling inte är så uttalad annat än hos några av de idéburna aktörerna så synes inte heller de ideella insatserna vara så omfattande.

Ett aktivt medborgarskap kan också inbegripa att vara samhällskritisk – när samhället inte lever upp till vad den idéburna organisationen anser bör vara goda levnadsvillkor. Den första princip som behandlas i Överenskommelsen på nationell nivå är självständighet och oberoende. Det är förstås inte så enkelt när dessa aktörer genom att teckna avtal med kommunen godtagit att leverera äldreomsorg inom de ekonomiska ramar som ges.

Dessa iakttagelser ligger i linje med Wijkman och Einarsson (2011), som pekar på den förändring som skedde under 1990-talet och 2000-talets början mot att många idéburna aktörer blev mindre medlemsstyrda och medlemsburna, och att de i ökande grad är beroende av anställda/professionella, och att eventuella volontärer inte alltid är medlemmar. Det har också enligt dem skett en ökning av verksamheter som drivs i stiftelseform, där medlemsinflytandet är svagare. Det är således inte heller på detta område en entydig bild. Det finns i de idéburna organisationerna en potential att stärka civilsamhället, men det finns inte i de former som kommunerna idag upphandlar äldreomsorg några incitament att stärka eller premiera detta.

Summering

Det är svårt att belägga några skillnader mellan de tre regiformerna. Det kan finnas olika skäl till att likheterna är större än skillnaderna. Inom det område vi studerat, särskilt boende för äldre, har alla aktörer oavsett regiform att anpassa sig till de förfrågningsunderlag kommunen har enligt LOU eller LOV. Verksamheterna följs upp på samma sätt, och förväntas rapportera in likadana indikatormått till Socialstyrelsen.

Det finns också tendenser till att vissa idéburna organisationer allt mer väljer att agera i likhet med näringslivets logik och praktik genom att t.ex. ta över koncept och arbetsformer från framgångsrika företag (Hvenmark & Robertsson 2014), vi har bland de 13 studerade aktörerna sett exempel på detta. Ett privat företag kan också liera sig med civilsamhället för att därmed få del av en förenings eller organisations kompetens, och också föreningens legitimitet. Såväl professionaliseringprocessen inom äldreomsorgen som att äldreomsorgen är en marknad bidrar till att sudda ut skillnader i förutsättningar och arbetsformer mellan regiformerna. De idéburna aktörerna måste kunna agera marknadsmässigt, och de måste

följa riktlinjer, föreskrifter och anbud. Ledningsfilosofi och kunskapsstyrning är densamma i alla regiformerna. Det kan leda till att de idéburna aktörerna inom äldreomsorgen löper en risk att bli mindre av civilsamhälle och mer en aktör som alla andra.

Den idéburna sektorn har alltmer blivit en aktör på "välfärdsmarknaden". Den har gått "från röst till service".

"Näringsliv och företagsekonomiskt tänkande står idag som modell för mycket av den nya inspiration, kraft och energi som man i organisationerna direkt hämtar in för att utveckla sin verksamhet. Det handlar om ett starkt språk för att organisera och leda verksamhet som har utvecklats för vinstdrivande företag i ett marknadskapitalistiskt system. Inte sällan förmedlas denna kunskap via konsulter och personer med erfarenhet av näringslivsverksamhet, till exempel i de idéburna organisationernas styrelser" (Wijkström & Einarsson 2011).

Vissa forskare menar att kommuner och myndigheter driver fram denna utveckling genom att villkora bidrag till idéburna organisationer alternativt teckna kontrakt för utförandet, samt genom den kontroll och uppföljning som sker. Detta som en del i att tillämpa styrformer hämtade från näringslivet (New Public Management). När de idéburna organisationerna väljer att orientera sig mot marknader, som t.ex. äldreomsorg, där de verkar i direkt konkurrens med privata företag, tenderar det leda till anpassning från de idéburna organisationernas sida. Det finns olika uppfattningar om ifall detta är ett hot eller ej mot den idéburna sektorns särart (Hvenmark & Robertsson 2014).

Rose-Ackerman (1996) framhöll utifrån sin amerikanska kontext att om statens styrning och uppföljning är för detaljerad, och alltför mycket på individnivå, så blir vilken regiform det är irrelevant. Den idéburna sektorns möjlighet att utveckla sin egen identitet hindras.

Avgörande för i vilken utsträckning en verksamhets värdegrund faktiskt genom-syrar vardagsarbetet är nyckelpersonerna, främst verksamhetschefen. Det gäller all verksamhet oavsett regiform. Vår slutsats är att det finns större förutsättningar att böttna i det egna, den egna etiken och värdegrunden, när idén/värdegrunden är verksamhetens enda syfte, så som är fallet för den idéburna äldreomsorgen. Detta kommer dock inte av sig självt, och förutsätter att de idéburna verksamheterna utvecklar sina egna former för att organisera och driva vård och omsorg om äldre personer.

HINDER OCH MÖJLIGHETER ATT ETABLERA SIG

Marknaden styr

Om de idéburna aktörerna ska kunna tillföra något utöver det som de offentliga och privata gör krävs att deras särart kan identifieras, och tas tillvara. Wijkman och Einarsson (2011) menar att

”särarten kan vara ett resultat av den tro, ideologi eller världsåskådning som en organisation arbetar utifrån och som ligger till grund för verksamheten. Särarten kan också ligga i sättet att organisera sig, det perspektiv man inom organisationen har på utvecklingen och samhället eller i det större sammanhang inom vilket organisationen befinner sig. Eller så kan det uppstå genom de speciella arbetsmetoder eller särskilda resurser som organisationen arbetar med.”

Den styrning som präglats av NPM, New Public Management, kan enligt dem hämma de idéburnas möjligheter att utveckla mångfald och vara innovativa.

I en rapport från Tillväxtverket redovisas faktorer som förklarar varför idéburna utförare (författaren till den rapporten använder begreppet ideella) har en mindre marknadsandel i Sverige än i de flesta andra OECD-länder. Det finns vissa historiska förklaringar. Den svenska traditionen att kommunerna och landstingen organiserar vård och omsorg trängde undan privata leverantörer. När marknaderna under de senaste decennierna öppnats för konkurrens via kundval och upphandlingar är det i huvudsak de vinstdrivande företagen som har det kapital som krävs för att kunna anställa personal och erbjuda tjänsterna (Lundbäck 2012).

Att andelen idéburen äldreomsorg är låg i dag behöver inte med nödvändighet betyda att villkoren för ideella utförare är dåliga. En möjlig förklaring som Lundbäck (2012) pekar på är

”... det tar lång tid att bygga upp en livskraftig ideell sektor och att organisationerna av olika skäl inte har hunnit bygga upp sin verksamhet lika snabbt som de vinstdrivande utförarna. Den snabba förändringen av villkoren och ersättningsystemen för fristående utförare är sannolikt en viktig förklaring till att vinstdrivande organisationer dominerar den del av välfärdsproduktionen som inte bedrivs i förvaltningsform. Ideella producenter är trögrörliga och har i Sverige ofta rötter som går tillbaka till förra sekelskiftet. De har inte på samma sätt som vinstdrivande aktörer förmått anpassa sig till nya finansieringsvillkor” (Lundbäck 2012).

Förutsättningarna skiftar

Förutsättningarna för idéburen verksamhet att bedriva hemtjänst, särskilt boende eller andra former av äldreomsorg ser helt olika ut beroende av organisationens storlek och inriktning. Det är självfallet svårare för t.ex. en förening inriktad på verksamhet för äldre personer från viss kultur/med visst språk att starta ett vård-

och omsorgsboende än för en stor idéburen verksamhet som Bräcke diakoni. Det skiljer i kunskap, kontaktnät och möjligheter till finansiering.

Att man väljer att inte etablera sig kan, främst vad gäller vård- och omsorgsboende, bero på att man inte kan ta den ekonomiska risk det innebär att göra stora investeringar i fastigheter och inventarier.

Att några valt att avveckla sina verksamheter kan ha många orsaker, t.ex. att man är en liten aktör som inte har det större företagets skalfördelar, har bristande kunskap inom management, eller hur ersättningsmodellerna är utformade. Det kan finnas en konflikt mellan organisationens krav på hög kvalitet och de ekonomiska förutsättningar som kommunen tillhandahåller.

Lagstiftning och EU-direktiv

Kommunallagen

I Kommunallagen (1991:900) står att kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap 2 §). Vidare står i 2 kap 8 § att ”Kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.”

Konkurrenslagen

Konkurrenslagen (2008:579) kom till för att motverka hinder för en effektiv konkurrens. Där sägs att avtal som får till följd att konkurrensen på marknaden snedvrids är förbjudna. Marknader får inte begränsas eller kontrolleras och olika villkor får inte tillämpas för likvärdiga transaktioner.

LoU

Lagen om offentlig upphandling (LOU, 2007:1091) reglerar offentlig upphandling. Den anger fem grundläggande principer: icke-diskriminering, likabehandling, ömsesidigt erkännande, proportionalitet samt transparens. Inom ramen för LOU kan en kommun eller landsting låta priset bli en avgörande faktor eller använda kvalitetsupphandling där priset på förhand är fastslaget.

LOV

Lagen om valfrihet (LOV, 2008:962) gäller vissa tjänster inom hälsovård och socialtjänst, som primärvård inom landstingen och äldreomsorg och omsorg om personer med funktionsnedsättning inom kommunerna. Alla landsting ska sedan den 1 januari 2010 ha valfrihetssystem. Det kallas ofta vårdval i primärvården. I landstingens övriga verksamhet och i kommunernas verksamhet är det upp till varje kommun eller landsting att utforma och införa system enligt LOV.

Av lagen framgår att *med valfrihetssystem ... avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat kontrakt med* (1 kap 1 §).

Lagen ger landstinget/kommunen skyldighet att lämna information om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat kontrakt med till de enskilda personer som ska välja. *Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig* (9 kap 1 §).

LOV ger företag etableringsfrihet inom de ramar lagen anger och de krav kommunen ställt upp i anbudsförfrågan. Kommunerna och landstingen ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt (1 kap 2 §). Det är tillåtet att ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor (4 kap. 2 §). Däremot är det inte tillåtet att ställa som villkor att en utförare ska ha en bestämd juridisk form för att få lämna en ansökan (5 kap 1 §).

Statsstödsreglerna

Det offentliga får med vissa undantag inte lämna ekonomiskt stöd förrän det i förhand har godkänts av EU-kommissionen. Syftet med reglerna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids. Stöd med offentliga medel får inte resultera i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden, genom att det gynnar en viss verksamhet eller produktion. En kommun får inte stödja en enskild aktör, oavsett om den är vinstsyftande eller icke vinstsyftande, varken med ekonomiskt bidrag eller på annat sätt gynna den, t.ex. genom att hyra ut lokaler eller sälja mark under marknadspris. Inte heller ensidigt stödja icke vinstsyftande aktörer på ett sätt som snedvrider konkurrensen.

Slutsatser

En kommun kan inte inom ramarna för den lagstiftning som finns rikta en upphandling till att enbart avse idéburna aktörer. Om kommunen vill främja att befintliga aktörer kan leva kvar och utvecklas och att nya aktörer från den idéburna sektorn ska kunna komma in behöver den använda andra former än upphandling enligt LOU eller att enbart förlita sig på LOV.

Den idéburna äldreomsorgen vill expandera

Samtliga de ansvariga inom de olika idéburna aktörer som intervjuats i denna studie vill utvidga sin verksamhet. Motiven varierar. I ett par fall är orsaken att verksamheten är inrymd i ett hus som inte är anpassat för ett modernt vård- och omsorgsboende. Någon pekar på att verksamheten nu är för liten för att det långsiktigt ska kunna gå att driva den. I några fall är en drivkraft att få ett bättre underlag för funktioner som arbetsterapeut, fysioterapeut och egen MAS. De stora institutionerna talade om behovet av att växa för att därmed få en bättre kostnadstäckning för sin overhead, som administration, kompetensutveckling och specialistfunktioner som t.ex. dietist.

Förutsättningarna att faktiskt expandera såg däremot mycket olika ut. Några gör det, både genom att bygga nytt, vanligen tillsammans med ett byggföretag, och att lägga anbud när ett vård- och omsorgsboende läggs ut på entreprenad. För några var den önskade expansionen en avlägsen vision. Hindren kan vara både kompetens, tid, kapital och brist på tydlighet från styrelse/huvudman.

Brist på kunskap

En informant beskrev införandet av LOV som något av en kulturkrock för många idéburna aktörer.

”Man var inte beredd på den marknad som öppnades med ett ofta starkt företagskunnande. De idéburna hade inte skrivit anbud och var ovana vid upphandlingsprocessen. Hade vi vetat det vi vet nu hade vi slagits för undantag för den idéburna sektorn”

En annan av de intervjuade menar att det inte alls krävs några särlösningar, det handlar om kunskap och management menar hon, och det saknas enligt henne hos flera av de idéburna aktörerna.

Kunskapsbrist handlar inte bara om att ha kunskap om finansiering för att expandera, utan också mer grundläggande kring att kunna uppfylla de krav en kommun kan ställa i sitt förfrågningsunderlag. En informant, från Muslimska rådet, uttryckte det som

”Det är väldigt mycket krav och regler, har man inte expertkompetens som ju vanligen inte finns i en förening eller en moské så blir det svårt. Detsamma gäller när en förening eller en moské vill starta en äldreomsorgsverksamhet. Där har vi inte kommit så långt. Men det är samma hinder där, att duktiga tjänstemän ställt upp ett omfattande regelverk för att värna kvaliteten, men det blir svårt när man vill starta. Det är bra att man vill ha kvalitet. Vi är så duktiga på att ta fram regelverk. Men har man inte den kapaciteten så blir det en begränsad skara som kan, och då hamnar föreningar och moskéer utanför. Vissa saker kan man växa in i, det går att göra saker på andra sätt. Många skulle kunna starta, men det finns en rädsla att det ska gå fel som gör att man bygger upp ett omfattande regelverk som det är svårt att förstå när man inte är expert. Om man ska ha det så säkert så begränsar man vilka som kan bli utförare.”

De stora idéburna aktörerna som Bräcke diakoni, Stora Sköndal och Ersta, har numera den kunskap som krävs. De är exempel på idéburna organisationer som expanderar. Det är svårare för de små, och ännu svårare för de som ser behov, men inte har egen erfarenhet av att driva äldreomsorg.

Kapital

En uppfattning som hävdats från bl.a. Famna är att bristen på investeringskapital är ett avgörande hinder för den idéburna sektorn att kunna växa. Famnas tidigare generalsekreterare Lars Pettersson anför i en intervju i debattboken Äldreomsorgen att det som hindrar civilsamhällets expansion är väl dokumenterat och att det behövs nya sätt att upphandla tjänster och investeringskapital för det ”idéburna företaget”. Famna välkomnade därför förslaget i en debattartikel av Göran

Hägglund, då kristdemokratisk socialminister, vintern 2014 om en investeringsfond om 250 miljoner kronor för idéburna utförare (Wallin 2014).

Liknande framförs i samma bok från Blomsterfondens Vd Ulf Thörnevik, ”vårt bekymmer är att det inte finns ägare som vi kan gå till för att få pengar att utveckla något nytt” (Wallin 2014).

Frågan är då om detta är sant eller ej, och om det är sant för alla idéburna aktörer. En representant för en – sett till den idéburna sektorn – stor aktör framhöll att det måste finnas en ekonomisk trygghet. ”För en liten aktör är det svårt. Krävs storlek eller kapital, kunna få lån. Vi stora kan få det.”

Ett annat exempel från en idéburen aktör som nyss startat ett vård- och omsorgsboende i egen regi belyser att det är tufft ekonomisk att öppna nytt. Det nya boendet kostade tre miljoner kronor i uppstartsfasen – något som knappast är tänkbart för en liten aktör, än mindre för en ny idéburen aktör som vill etablera ett boende med den egna profilen. Det är självklart enklare att bygga nytt för den äldsta av de idéburna aktörerna, Danvikshem, som har en årlig avkastning på sitt kapital kring 16 miljoner kronor jämfört med de som inte har något eget kapital alls.

I några intervjuer framkom önskemål om någon form av finansiellt stöd, i form av att ställa riskkapital till förfogande, gå i borgen för banklån eller liknande.

I en intervju formulerades detta som

”Om en kommun samarbetar med t.ex. en moské, säger ’vi kan finansiera med en kommunkredit, här har ni lokaler att disponera, driv det’, ja då blir det inga ekonomiska intressen, ingen risk att man snålar för de gamla och pengar hamnar på annat håll än i verksamheten. De som jobbar där pratar den äldres språk, de boende blir nöjda, de som driver det gör det utan eget ekonomiskt intresse.”

Detta torde dock innebära att kommunen skulle ge sig in i något som skulle snedvrida konkurrensen, och inte svara upp mot kravet på att den ska agera konkurrensneutralt. Det torde också komma i konflikt med de regler som gäller för statsstöd till privat driven verksamhet.

Hyra eller bygga själv

De intervjuade i de stora diakoniinstitutionerna pekar på önskemålet att stadens fastighetsbolag i större utsträckning ska hyra ut till idéburna aktörer. Både de och Stockholms stads fastighetsbolag ser helst långa, gärna trettioåriga hyresavtal. För en liten aktör, och alldeles i synnerhet en ny aktör, kan dock långa hyresavtal vara avskräckande, eftersom de inte har någon säkerhet att få den beläggning som behövs för att finansiera boendet.

När idéburna aktörer i Stockholm bygger nytt gör de vanligen inte det i egen regi utan går samman med ett byggföretag som blir ägare till fastigheten. Den idéburna aktören tecknar ett långvarigt hyresavtal. Det innebär att den kapitalkrävande byggnationen läggs på en aktör som har bättre förutsättningar att klara det. Det kan noteras att det då är en vinstsyftande verksamhet som bygger, och en icke vinstsyftande som driver vården och omsorgen, något som ibland i debatten lyfts

fram som ett argument för att vinst inte kan tänkas bort inom äldreomsorgen. De mer kapitalstarka – som Danvikshem och Stockholms sjukhem – har klarat att bygga i egen regi, och på egen mark.

En möjlighet för en kommun att öka antalet boenden som drivs av idéburna aktörer kan vara att bjuda in idéburna aktörer vid markanvisningar. Om en kommun vill ha in en ny aktör från civilsamhället är detta dock inte tillräckligt. Skillnaderna är stora emellan olika idéburna aktörer vad gäller förutsättningarna att göra stora investeringar.

Upphandlingsformer och ersättningsystem

Förfrågningsunderlagen

Ingen av de som intervjuats och som representerar befintliga verksamheter har lyft fram förfrågningsunderlagen som ett hinder. Handläggare i Stockholms stads äldreförvaltning möter ibland intressenter som vill starta, men där kompetensen av olika skäl är för låg. Det kan handla om hur man ska gå tillväga, men också om att t.ex. få fram en verksamhetsansvarig som har den utbildning och erfarenhet som staden kräver.

Däremot kan förfrågningsunderlagen, ersättningsystemen och uppföljningen sammantaget styra så att det motverkar för den idéburna aktören att utforma nya arbetssätt och verksamhetsformer.

Det finns goda möjligheter att inom ramen för regelverket föra dialog med potentiella leverantörer inför en upphandling. Särskilt intressant ur civilsamhällets perspektiv är dialog inför en upphandling, där organisationen får möjlighet att presentera alternativa lösningar och därmed bidra till ett bättre förfrågningsunderlag (SOU 2016:13).

Ersättningsystemen

Det finns inga uppgifter om att kommunernas ersättningsystem för vård- och omsorgsboenden skulle vara ett hinder. Däremot finns det en samsyn hos de informanter som avvecklat hemtjänst i Stockholm och i Mölndal att orsaken är för låga ersättningsnivåer. En av de intervjuade berättar att

”hemtjänsten lades ner 2010/2011. Vi har haft drömmar om att starta igen, nu när det är andra förutsättningar med nya ersättningsystemet. Vi räknar på det. Att vi la ner då var trots att vi hade jättekunnig och entusiastisk personal, men skulle vi anpassa till det ekonomiska utrymmet så skulle det vara mot vår värdegrund. Vi kanske är för seriösa när vi räknar på det? Vi lever i vår värdegrund.”

Ett hinder kan vara att om man vill etablera en hemtjänst för en viss målgrupp så bor omsorgsmottagarna ofta spridda över kommunen, vilket innebär att förflyttningstiden kan bli stor för omsorgspersonalen. Det var ett av skälen till att judiska församlingen i Stockholm avvecklade sin hemtjänst – ersättningsystemet

tog inte hänsyn till varken de geografiska avstånden eller målgruppens specifika behov.

Ersättningsystemen kan också begränsa att utveckla nya arbetsformer och sätt att organisera verksamheten. ”De ekonomiska incitamenten styr kraftigt. Verksamheten styrs genom ersättningsystemen. Det förhindrar andra synsätt” menade en av de intervjuade.

Entreprenad och egen regi

Ett sätt att utöka sin verksamhet utan att behöva ta betydande ekonomiska risker är att lägga anbud när en verksamhet läggs ut på entreprenad. Flera av de idéburna aktörerna i Stockholms stad har erfarenhet av det. Det finns dock en tveksamhet mot att gå in i entreprenader, och samtliga de intervjuade har erfarenheter där det blivit för svårt att klara kvalitet och ekonomi när man tar över en befintlig verksamhet med dess personal. ”Vi har två boenden på entreprenad, men vill helst ha egen regi, då kan vi utveckla vårt koncept. Det finns en gräns för vad som är värdigt, priskonkurrens är svår” menar en av de intervjuade.

ÅTGÄRDER SOM EN KOMMUN KAN VIDTA

Det finns åtgärder en kommun kan vidta redan idag för att underlätta för den idéburna sektorn. Följande kan genomföras inom de ramar som nuvarande lagstiftning och gällande EU-rätt sätter.

Etablera en stödfunktion

En stödfunktion kan vara en möjlighet, i vart fall i större kommuner. Dess roll kan då vara att främja samarbetet mellan kommun och idéburen sektor. Arbetsuppgifter kan t.ex. vara att samordna, vara en länkfunktion, inspirera, öka kunskapen om den idéburna sektorn och ge råd och stöd. Dit skulle den som vill starta eller utöka en ideell, icke vinstsyftande verksamhet kunna vända sig för att få råd och stöd i processen. I en sådan funktion behövs både juridisk och ekonomisk kompetens, och kulturkompetens. Den som har en sådan funktion behöver förstå både kommunen och civilsamhället, och ha ett brett kontaktnät för att kunna vara lots.

En av de intervjuade uttryckte det som att

”staden [syftande på Stockholms stad] borde sätta sig ner med de i civilsamhället som vill starta, bilda arbetsgrupper, så att de som vill får vara med i en diskussion. Berätta 'det här vill vi, det här kan vi göra', utgå från verkligheten. Då skulle man kunna skapa möjligheter. Det borde finnas en samordnare i kommunen som jobbar med detta. Pröva lösningar som är relevanta och också bra för brukarna, vara mån om dem. Då blir det inte det här avståndet. Då får man bort vissa ekonomiska intressen, och får in civilsamhället. Det borde inte vara riskfyllt för en kommun att samarbeta på det sättet med civilsamhället, vår drivkraft är ju bara att göra det bra.”

Nya aktörer som har idéer om att starta verksamhet kan behöva individuell rådgivning vad gäller juridik, ekonomi, kontakter, erfarenheter etc. Befintliga aktörer har olika förutsättningar. Några av de små har t.ex. inga egna resurser för att arbeta med utveckling och tillväxt, trots att de ser behovet.

Utformningen av förfrågningsunderlagen

Förfrågningsunderlagen och formen för upphandling enligt LOU eller LOV kan utformas så att de inte hindrar en kreativ allians mellan kommunen och en idéburen aktör att utveckla nya arbetsformer och arbetssätt. Inför utarbetande av förfrågningsunderlag är det därför möjligt, och kan ofta vara lämpligt, att föra en dialog med de idéburna aktörerna.

En annan faktor som kan underlätta för mindre aktörer är att dela upp kontrakt i mindre delar. Om upphandlingen, i stället för genom LOU, görs via LOV kan små verksamheter starta försiktigt i liten skala, särskilt inom hemtjänst. Ändå kan en kommun behöva ställa sig frågan om, och i så fall hur, alla aktörer ska få likvärdiga möjligheter. Behövs det särskilda lösningar för att ta tillvara potentialen hos den

idéburna sektorn? Kan vissa upphandlingsformer tvärtom innebära att kommunen missar det värde den idéburna sektorn skulle kunna bidra med?

Differentierad ersättning för hemtjänst

För att kunna starta hemtjänst för en speciell målgrupp kan en förutsättning vara att kommunen inför en ersättningsnivå som ligger högre genom att ta hänsyn till förflyttningstider, och kanske också till behov av särskild kompetens och mer tid. På samma sätt som många kommuner har olika ersättningar för hemtjänst i tätort och glesbygd kan en kommun differentiera ersättningen för specialiserade insatser. Eftersom begreppet ”särskild inriktning” är mer svårdefinierat än ”tätort” respektive ”glesbygd” behöver gränsdragningarna utredas närmare. En differentierad ersättning strider inte mot LOU eller LOV, men måste gälla lika för alla aktörer, oavsett regiform.

Utformningen av biståndsbeslut och beställningar

Hur biståndshandläggarna utformar sina biståndsbeslut kan vara av betydelse både när en idéburen aktör överväger att starta hemtjänst och för hur utförandet kan utformas. Ska en idéburen aktör kunna, för att låna från Ersta diakonis värdegrund, ”se människan” behöver beställningarna vara utformade så att omsorgspersonalen utifrån organisationens värdegrund kan tillåtas vara lyhörd för den äldre behov och önskemål för dagen, och vara flexibel såväl vad gäller tid som insats. Biståndsbeslut och beställningar i form av rambeslut och/eller ramtid bör därför kunna ge idéburna aktörer möjlighet att forma insatserna utifrån sin värdegrund och vara lyhörda för de äldre personerna.

Förtur?

Ett motiv för idéburna aktörer att starta och driva vård- och omsorgsboenden kan vara att de egna medlemmarna får förtur att flytta dit. En hindrande faktor kan tvärtom vara att den idéburna aktören tar en betydande ekonomisk risk genom att driva ett vård- och omsorgsboende. Om då de egna medlemmarna inte kan garanteras plats när de fått ett biståndsbeslut till särskilt boende så minskar förstås incitamentet för exempelvis ett trossamfund att driva ett vård- och omsorgsboende. Tydligt specialiserade boenden, som t.ex. Judiska hemmet i Göteborg och Stockholm, erbjuder en unik miljö. Det kan vara önskvärt att de som har bäst glädje av denna också i första hand är de som får flytta in. Hur en sådan avvägning ska utformas är givetvis en grannliga fråga och får inte strida mot att alla kommuninnevånare ska behandlas lika.

Rätten att flytta till boende i annan kommun

När en äldre vill flytta till ett boende i en annan kommun finns två möjligheter, dels att ansöka om bistånd i den kommun där boendet ligger, dels att den egna kommunen betalar för en plats i det boendet. I de fall då det rör sig om ett specialiserat boende som inte finns i den egna kommunen är utgångspunkten i gällande lagstiftning att den kommun där den äldre bor ska köpa plats i det

specifika boendet. Enligt några av de intervjuade så fungerar detta i huvudsak, men inte alltid inom Stockholms län, och dåligt sett till hela landet. Kommuner med verksamheter som är attraktiva för personer i andra kommuner kan ha anledning att tillsammans med SKL aktualisera denna fråga hos regeringen.

Kunna söka idéburen äldreomsorg på webben

Att välja en idéburen aktör i kommuner som tillämpar LOV kan försvåras om de inte lätt går att identifiera på kommunens webbplats.

På Seniorval.se går det att söka efter idéburen äldreomsorg. På kommunernas webbsidor är detta mer ovanligt. I kommuner som tillämpar LOV och har idéburna aktörer bör det vara möjligt att ha detta som ett av sökkriterierna.

Lära av de idéburna aktörerna

Kommunerna bör lära av den idéburna sektorn, något som sektorn själv önskar. Det kan vara en del av den föreslagna stödfunktionens uppdrag att skapa förutsättningar för detta lärande. Det kan också vara en del av ett förstärkt FoU-arbete inom detta område.

Tillgång till lokaler

Inget hindrar en kommun att, givet att det sker på marknadsmässiga villkor, hyra ut till idéburna aktörer. En kommun kan också upplåta mark på marknadsmässiga villkor.

Stödja framväxt av nya inriktningar/försöksverksamheter

Om en kommun identifierar ett behov, ovan har vi gett exemplet vård- och omsorgsboende som drivs utifrån en muslimsk tradition, finns det två alternativ. En modell är att kommunen driver vård- och omsorgsboendet i egen regi tillsammans med föreningar/trossamfund, det andra är att göra en upphandling enligt LOU. Om upphandling väljs kan ett första steg vara en direktupphandling med en viss förening/moské för att försäkra sig om kulturkompetensen, och sedan upphandling enligt LOU av själva boendet. En enklare form är att i anbudsförfrågan kräva att entreprenören tar dessa kontakter med relevanta aktörer själv.

En kommun måste då ta hänsyn till proportionalitet, d.v.s. är syftet skäligt? Kan det uppnås på ett mindre ingripande sätt? Grundfrågan är vilka behov kommunen ska tillgodose hos sina medborgare. Sedan blir frågan hur det kan uppnås och organiseras.

AVSLUTANDE REFLEKTIONER

I en rapport från Tillväxtverket presenteras argument för att de idéburna aktörerna har en stor betydelse för utvecklingen av vård och omsorg (Lundbäck 2012).

Ovan har vi berört bl.a. följande:

- idéburna aktörer kan bidra till en ökad mångfald av inriktningar
- idéburna aktörer utgår vanligen från en tydlig värdegrund och har i sin organisationsform förutsättningar för att denna ska vara det bärande i all verksamhet
- idéburna aktörer kan identifiera nya behov och arbetsformer utan att vara låsta i en viss struktur eller snegla på vad som är ekonomiskt lönsamt
- idéburna aktörer har ofta en förankring i civilsamhället
- det finns äldre personer som vill välja en aktör som är icke vinstsyftande

Det finns förväntningar på den idéburna sektorns äldreomsorg som möjligen åter speglar en tid som flytt. Att den äldreomsorg som drivs av idéburna aktörer skulle bidra till att stärka ett aktivt medborgarskap i större utsträckning än kommunalt eller privat driven är svårt att påvisa. Antagandet att all idéburen äldreomsorg skulle ha en högre kvalitet, ligga i framkant och vara innovativa har inte heller kunnat beläggas.

Flertalet idéburet drivna särskilda boenden kan sägas vara ”mainstream”, de sticker inte ut vad gäller särskild idé- eller värdegrund, arbetsformer eller kvalitet. De är tvärtom förhållandevis lika flertalet särskilda boenden, och riktar sig till alla äldre.

Samtidigt framträder också en annan bild, såväl i forskning som i intervjuerna som ligger till grund för denna rapport. Det finns ett tydligt fokus på uppdraget – vem är vi till för? Organisationens värdegrund är vanligen väl förankrad hos styrelse, ledning och personal. Verksamheterna har förhållandevis enkelt att rekrytera personal, vilket till en del sannolikt beror just på att man vill arbeta i en verksamhet där det är självklart att sätta den äldre i centrum. Det finns en vilja att få vara en förebild, och att dela med sig av hur man arbetar.

Ingen av de fördelar vi listat som motiv att främja idéburen äldreomsorg uppstår av sig självt. De idéburna aktörerna behöver vårda och utveckla sin särart. Att den egna värdegrunden får genomsyra all verksamhet och i alla led från undersköterskans möte med den äldre personen till styrelserummet. Det finns, vilket vissa informanter påpekat, en risk att låna in styrformer från näringslivet, den idéburna sektorn behöver utveckla sina egna styrformer.

Kommunerna behöver stödja den idéburna sektorns förutsättningar att erbjuda nya inriktningar, vara innovativa och att vara ett alternativ till verksamhet som bedrivs med vinstsyfte. Mångfald och förnyelse kan dock begränsas av formerna för en kommuns upphandling enligt LOU och LOV. Med nuvarande regelverk i form

av LOU och LOV, och med dagens styr- och uppföljningsmodeller inspirerade av NPM är det svårt för en idéburen organisation att låta sin egen identitet och idéer få genomslag. Lagstiftning, förfrågningsunderlag, riktlinjer och former för uppföljning föser in alla i samma mall.

Nya aktörer har svårt att etablera sig. Det kan bero på svårigheter att hitta finansiering, men det kan också bero på kunskapsbrist och svårigheter att orientera sig i regelverk och kommunens organisation.

En kommuns möjligheter att rikta en upphandling till den idéburna sektorn eller att gå in med ekonomiskt stöd i någon form är små, för att inte säga obefintliga, med dagens lagstiftning. I betänkanterna Palett för ett stärkt civilsamhälle och Vårdsutredningen finns en del förslag som, om de förverkligas, kan ge en kommun större möjligheter att finna nya samarbetsformer med idéburna organisationer.

Idéburet offentligt partnerskap, IOP, är en samarbetsform som vuxit fram mellan det offentliga och det civila samhället inom områden där det inte finns en etablerad marknad för det aktuella uppdraget. Främst används den formen idag i verksamhet för exempelvis hemlösa, utsatta EU-medborgare, flyktingboende, stöd till personer med missbruk och kvinnojourer. Med en samverkansform som IOP bör det kunna vara enklare att ta vara på de idéburna organisationernas särart.

Att använda IOP inom äldreomsorgsområdet är i nuläget oklart rent rättsligt och därmed osäkert för kommunerna. Det finns ännu ingen praxis. Inom äldreomsorgen finns en marknad. De rättsliga förutsättningarna för IOP måste därför i nuläget bedömas från fall till fall så att det inte strider mot upphandlingslagstiftningen. Som nämnts har både utredningen Palett för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13) och Vårdsutredningen (SOU 2016:78) behandlat frågorna om IOP och ser det som önskvärt att den modellen ska kunna användas i större utsträckning. Båda dessa utredningar syftar till att hitta vägar som kan göra det möjligt för den idéburna sektorn att öka sitt deltagande som utförare av sociala tjänster. IOP kan vara en modell som kan främja nytänkande, och minska risken för att en kommun mallar in den idéburna äldreomsorgen i samma form som alla andra.

Ett exempel på Idéburet Offentligt Partnerskap

I samband med att ett avtal om driften av ett äldreboende i Alingsås kommun var på väg att löpa ut lämnade Bräcke Diakoni ett förslag till kommunen om att få fortsätta driva verksamheten i en utvecklad form genom ett IOP-avtal. Förslaget innebar i korthet att Bräcke Diakoni ville erbjuda en vårdkedja med inriktning mot personer med demenssjukdom; dels äldreboende, hemtjänst och sjuksköterskekontakt på vårdcentral och dels förebyggande arbete genom Alzheimers café samt kontinuerlig verksamhets- och kompetensutveckling i samarbete med Ersta Sköndal Högskola. Äldreomsorgsförvaltningen i Alingsås utredde med hjälp av jurister förutsättningarna att ingå ett IOP-avtal i stället för att göra en regelrätt upphandling för verksamheten i fråga.

Kommunfullmäktige i Alingsås har med ledning av den juridiska utredningen beslutat att ingå ett IOP-avtal med Bräcke diakoni. Avtalet tecknades i september 2016.¹³ Kommunen har bedömt verksamheten som så speciell att helheten inte finns att köpa på någon marknad och att den därmed bör kunna ingå ett IOP-avtal. Om det hela vid en eventuell prövning av beslutet skulle bedömas vara en otillåten direktupphandling kan det för kommunen bli fråga om upphandlingsskadeavgift och skadeståndsanspråk.

¹³<http://www.brackediakoni.se/nyheter/nya-arbetsatt-tatar-luckor-i-aldreomsorgen-unikt-iop-samarbete-mellan-alingsas-kommun-och>

REFERENSER

- Andersson Bäck M. (2015) Motivation och finansiella incitament, en litteraturoversikt över de komplexa drivkrafterna inom vård och omsorg; Göteborg, Forum för Health Policy
- Brytting T. (2015) Omsorgschefens moraliska kompetens i Blennberger & Brytting (red.) Chef i omsorgen, vardag, forskning, etik, Stockholm: Gothia förlag
- Danviks hospital. En berättelse om Danviks hospital under mer än 450 år. Nacka: Stiftelsen Danviks hospital, 2009.
- Famna (2013) Famnas kvalitetsrapport 2013, Stockholm: Famna
- Folkrorelserådet (2006) Kooperativ äldreomsorg
- Glaeser E. L. & Shleifer A. (2001) Not-for-profit entrepreneurs. *Journal of Public Economics*, 81 (2001), 99–115
- Hallgren E, Ebrahimi R, Karp A., Wånell SE. (2010) Arabiskspråkiga äldres upplevelser av syriska föreningens hälsoprojekt. Stockholm: Rapporter/Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum 2010:15
- Hammare U. (2013) Mellan löften om särart och krav på evidens: En studie av kunskap och kunskapssyn i socialt inriktade ideella, privata och offentliga organisationer, avhandling Stockholm Ersta Sköndal högskola, Institutionen för socialvetenskap och Institutionen för socialt arbete vid Stockholms Universitet
- Hammare U. (2014) Offentligt, privat, ideellt – likhet och särart i Blennberger & Brytting (red.) Äldreomsorgen, praktiken, debatten, framtiden, Stockholm: Carlssons förlag
- Hvenmark J, Robertsson K. (2014) Gränslandet mellan civilsamhälle och näringsliv, Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor
- Lundbäck, M (2012) Varför är det så få idéburna organisationer i välfärden? Rapport 0142. Stockholm: Tillväxtverket
- Meinow, B & Österman J (2016) Uppföljning av överenskommelsen mellan Stockholms stad och den idéburna sektorn, Stockholm: Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum, rapport
- Mimer Sjöblom A, Svedberg E, Wallin G. (2015) Detaljerna är avgörande – arbetet för värdigt liv och välbefinnande i Blennberger & Brytting (red.) Chef i omsorgen, vardag, forskning, etik, Stockholm: Gothia förlag
- Regeringen (2009) prop. 2009/10:55 En politik för det civila samhället
- Regeringskansliets skrivelse 2008/09:207 Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm 2009
- Rose-Ackerman S. (1996) Altruism, Nonprofits, and Economic Theory, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV (June 1996), pp 701-728
- Schlesinger M. & Gray B. H. (2006) How Nonprofits matter in American Medicine, and what to do about it. *Health affairs* 25, no.4 (2006):W287.W303

- Sivesind K H. (2016) Mot en ny skandinavisk velferdsmodell? Konsekvenser av ideell, kommersiell og offentlig tjenestytning for aktivt medborgarskap, Oslo: Institutt for samfunnsforskning rapport 2016:01
- SKL 2014 a. Dialoger och överenskommelser med civilsamhället. Konkreta exempel från åtta kommuner. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting 2014.
- SKL 2014 b. Idéburna utförare i lokal välfärd. Kommunernas köp av verksamheter från föreningar och stiftelser åren 2009-2012. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting 2014.
- Socialstyrelsen (2015) Så tycker de äldre om äldreomsorgen 2015, Stockholm Socialstyrelsen 2015-10-10
- SOU 2016:2, Effektiv vård. Slutbetänkande av En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården
- SOU 2016:13, Palett för ett stärkt civilsamhälle, Betänkande av Utredningen för ett stärkt civilsamhälle.
- SOU 2016:78, Ordning och reda i välfärden. Delbetänkande av Välfärdsutredningen.
- Stockholms stad (2016) Sammanställning av kvalitetsobservationer 2015, Stockholm Äldreförvaltningen Dnr 410-434/2016
- Wallin G. (2014) Omsorgens aktörer och villkor – fem röster i Blennberger & Brytting (red.) Äldreomsorgen, praktiken, debatten, framtiden, Stockholm: Carlssons förlag
- Wijkström F. & Einarsson T. (2011) Från nationalstat till näringsliv – det civila samhällets organisationsliv i förändring. Stockholm: Stockholm School of Economics Institute for Research

Webbaserade referenser:

- <http://www.josephinahemmet.se/historik.html> (hämtad 2016-05-23)
- <http://www.stockholmssjukhem.se/Om-oss/Var-historia/> (hämtad 2016-11-23)
- <http://www.arbetarbladet.se/gastrikland/ockelbo/kris-for-jagarbacken> (hämtad 2016-11-26)
- <http://www.hd.se/2008-11-27/budgetminus-kan-knacka-anemonen> (hämtad 2016-11-26)
- <http://www.gp.se/nyheter/debatt/om%C3%B6jligt-bedriva-v%C3%A4rdig-hemtj%C3%A4nst-i-m%C3%B6ndal-1.84498> (hämtad 2016-11-16)
- <http://www.brackediakoni.se/nyheter/nya-arbetsatt-tatar-luckor-i-aldreomsorgen-unikt-iop-samarbete-mellan-alingsas-kommun-och> (hämtad 2017-04-03)
- <http://seniorval.se/>

Den idéburna sektorn är en ofta förbisedd regiform inom äldreomsorgen vid sidan om den kommunala och den övriga privata. Med den idéburna sektorn avses organiserad verksamhet som primärt har samhälleliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är fristående från den offentliga sektorn. Verksamheten bedrivs huvudsakligen i föreningar, kooperativ, stiftelser, registrerade trossamfund och liknande associationsformer, men även i icke vinstsyftande aktiebolagsform.

Begreppet idéburen sektor används numera såväl nationellt som av till exempel Famna som organiserar många av de verksamheter som benämner sig idéburna. Denna sektor är dock inte ensam om att vara idé- och värdegrundsdriven.

Det finns få studier som beskriver likheter och skillnader mellan välfärdstjänster utförda i kommunal regi, idéburet respektive med vinstsyfte. Bilden skiftar gällande i vilken mån den idéburna sektorn bidrar till ökad mångfald, utveckling och ett aktivt medborgarskap. Det är svårt att fånga den idéburna sektorns ”själ”, dess särart.

I denna studie belyses vad som är specifikt för äldreomsorg bedrivna av idéburna organisationer, vilka hinder och möjligheter som finns för att etablera sig på äldreomsorgsmarknaden samt vad en kommun kan göra för att underlätta för denna sektor.

Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum är ett forsknings- och utvecklingscentrum. Uppdraget är att bidra med kunskap om äldre personers hälsa, vård och omsorg.

Gävlegatan 16, 113 30 Stockholm // Vxl: 08 690 58 00 // www.aldrecentrum.se

