

Utveckling genom lärande upphandling

Intermediärens roll i upphandling
av komplexa välfärdstjänster

Hans Knutsson
Anna Thomasson

RAPPORT 38

Utveckling genom lärande upphandling

Intermediärens roll i upphandling av
komplexa välfärdstjänster

Hans Knutsson
Anna Thomasson

RAPPORT 38

Denna rapport är den trettioåttende i det nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie.

Redaktörer för rapportserien:

Roland Almqvist, Docent, Föreståndare för Institutet för kommunal ekonomi (IKE) vid Stockholms universitet

Björn Brorström, Professor, Rektor för Högskolan i Borås

Ulf Ramberg, Ekonomie doktor, Föreståndare för Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) vid Lunds universitet

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-87454-46-2

© KFi tillsammans med författarna 2017

Tel 031-786 59 00

E-post kfi@kfi.se

Förord

De fyra universitetsanknutna kommunforskningsinstituten i Göteborg, Linköping, Lund och Stockholm bedriver ett forskningsprogram för studier av kommunal resursanpassning och verksamhetsutveckling (Natkom 2). Två rapportserier har etablerats för publicering av genomförda studier och framkomna resultat. Föreliggande rapportserie innehåller tydliga teoretiska angreppssätt och tolkningar medan den andra, de så kallade Erfa-rapporterna, huvudsakligen innehåller empiriska beskrivningar och analyser.

Rapport 38 i föreliggande rapportserie fokuserar på kommunal upphandling och närmare bestämt på hur kommuner kan arbeta med lärande i upphandlingsprocessen i syfte att förbättra såväl upphandling som uppföljning och kvalitet av upphandlade tjänster. Utgångspunkten för den här studien är att med utgångspunkt i tidigare forskning kring lärande och upphandling besvara frågeställningen om och hur svenska kommuner arbetar med, eller skulle kunna arbeta med, offentlig upphandling som ett utvecklingsredskap för bättre och billigare HVB-placeringar. Projektets syfte är att beskriva och kritiskt analysera hur offentlig upphandling påverkar kommunernas roll i kvalitetsutvecklingen av HVB-placeringar – lär sig kommunerna genom offentlig upphandling?

Hans Knutsson och Anna Thomasson

Författarna är verksamma forskare vid KEFU (Rådet för kommunal-ekonomisk forskning och utbildning) vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet

Innehåll

Sammanfattning	6
1. Introduktion	8
2. Metod	11
3. Lärande och kunskapsutveckling – studiens tolkningsram	14
4. Empiri	18
5. En översikt av hur svenska kommuner arbetar med upphandling av HVB-hem.....	25
6. Analys	28
7. Avslutande kommentarer	35
Referenser	38
Bilaga 1: Förteckning över medverkande kommuner och organisationer.....	40

Sammanfattning

Det här är en studie om upphandling, men den handlar inte enbart om upphandling utan även om lärande. Studien tar sin utgångspunkt i tidigare studier kring upphandling och lärande som visar på att det finns en möjlighet för kommuner att – genom att systematiskt arbeta med upphandling och uppföljning av upphandlad verksamhet – successivt utvecklas i rollen som upphandlare på ett sätt som både förbättrar upphandlingsprocessen och kvaliteten på de tjänster som handlas upp. För att den här typen av utveckling ska ske krävs det, utöver ett systematiskt arbete, också att det inom organisationen ska finnas goda förutsättningar för lärande. Ett område som på senare tid fått stor uppmärksamhet när det gäller upphandling och behovet av att kunna följa upp och förbättra kvaliteten på upphandlade tjänster är den upphandling som kommuner gör av HVB-hem. Utgångspunkten för den här studien är att med utgångspunkt i tidigare forskning kring lärande och upphandling besvara frågeställningen om och hur svenska kommuner arbetar med, eller skulle kunna arbeta med, offentlig upphandling som ett utvecklingsredskap för bättre och billigare HVB-placeringar. Projektets syfte är att beskriva och kritiskt analysera hur offentlig upphandling påverkar kommunernas roll i kvalitetsutvecklingen av HVB-placeringar – lär sig kommunerna genom offentlig upphandling?

För att svara på denna frågeställning har författarna till denna studie, utöver att göra en kartläggning över befintlig kunskap på området, genomfört intervjuer med ansvariga för HVB-verksamhet i kommuner, representanter för SKL och ansvariga myndigheter, studerat försök till samverkan och samordning av upphandling som görs av Kommentus och Kommunförbundet Skåne och genomfört en enkätstudie. Från de olika empiriska studierna har en bild framträtt av en komplex verksamhet som ställer stora krav på upphandlande kommuner samtidigt som enskilda kommuner saknar de förutsättningar som krävs för att kunna arbeta mer systematiskt med upphandling av HVB-hem. Komplexiteten uppstår främst av det stora antalet placeringar av olika typ som varje enskild kommun ställs inför samt avsaknaden av ett stabilt vetenskapligt stöd för vilka behandlingar som bör handlas upp. Hinder för enskilda

kommuner att arbeta systematiskt med upphandlingar utgörs framförallt av ett svagt organisatoriskt minne föranlett av personalomsättning och bristande uppföljningsrutiner. Detta har medfört att fler och fler kommuner tycks söka sig in i olika samverkanslösningar. En intressant sådan är den som erbjuds av Kommentus och Kommunförbundet Skåne. Såväl Kommentus som Kommunförbundet Skåne har tagit på sig rollen som intermediär. Rollen som intermediär innebär att de tar över en del av arbetet med uppföljning och utvärdering av befintliga leverantörer och avtal samt samlar kunskap om marknadens aktörer. Studien visar också på att rollen som intermediär medför utmaningar för organisatoriskt lärande då kunskapsöverföring inte bara behöver ske inom, utan även mellan organisationer och att detta kräver att förutsättningar för sådan kunskapsöverföring finns. Resultatet från denna studie skiljer sig således från tidigare studier då den verksamhet som handlas upp är mer komplex och därmed också svår att följa upp och utvärdera. En annan skillnad är att den här studien mer tydligt än tidigare studier, vilka framförallt fokuserat på framgångsrika fall, lyfter problem och hinder för att arbeta med lärande som ett verktyg för att förbättra såväl upphandlingsprocessen som dess utfall. Resultaten från den här studien bidrar således till vår kunskap om hur kommuner kan arbeta med upphandling genom att visa på svårigheter och hinder för att få till stånd den systematiska process som inläring kräver.

1. Introduktion

”Eftersom marknaden för HVB till stor del utgörs av kommunernas inköp har kommunerna stora möjligheter att påverka utvecklingen på området. För att hela marknaden ska påverkas krävs dock att kommunerna i större utsträckning agerar tillsammans.” (Konkurrensverket, 2015, s. 8).

Citatet handlar om en kamp mellan köpare och säljare. Vad som är iögonfallande med citatet är att det framstår som helt oproblematiskt. Det beskriver dock en syn på utveckling som är sprungen ur en neoklassisk syn på marknadsekonomiska krafter. Genom att gå samman kan flera små kommuner framstå som en stor. I kraft av storleken kan en part dominera motparten i en affär, eller ”påverka utvecklingen” som det formuleras i Konkurrensverkets rapport. Vad den neoklassiska teorin bygger på är att parternas respektive egenintresse så småningom skapar en jämvikt mellan utbud och efterfrågan där ett pris – ett värde – på produkten bestäms. Det finns emellertid andra sätt att påverka utvecklingen på en marknad än genom rå förhandlingsstyrka. Ett annat sätt är genom kunskap och att systematiskt arbeta med att förbättra själva upphandlingsprocessen. I tidigare studier av kommunal upphandling med fokus på upphandling av å ena sidan offentliga måltider och å andra sidan äldreomsorg (Knutsson och Thomasson, 2013; 2015) visar resultat på att det också handlar om en vilja att förändras och utvecklas som organisation, vilket i sin tur är vad som krävs för att utmana befintliga föreställningar och arbetssätt (Fiol och Lyles, 1985). Detta gör organisationen mottaglig för nya idéer och öppen för lärande. En kommunal förvaltning kan på detta sätt höja kvaliteten och sänka kostnaderna för en verksamhet genom att lära sig om nya och bättre sätt att göra gamla saker på eller att lära sig om nya saker. I det här fallet handlar det om att förbättra själva upphandlingsprocessen. Vad tidigare studier visar är att kunskap och ett systematiskt förändrings- och förbättringsarbete kan kompensera för storlek, vilket i sin tur skulle tala emot det som citatet ovan lyfter fram som en viktig faktor.

Det finns emellertid en viktig skillnad mellan upphandling av offentliga måltider, äldreomsorg och HVB-hem. Graden av komplexitet i såväl utbud som behov påverkar förutsättningarna för ett systematiskt lärande (March,

2010). Oavsett om kommuner handlar upp själva eller i samverkan är det omvittnat svårt att handla upp tjänster där kvaliteten på tjänsten ifråga är svårt att såväl artikulera som mäta på ett entydigt och säkert sätt. HVB-placeringar görs med utgångspunkt i SoL (Socialtjänstlagen, 2001), som uppdrar åt kommuner att ge lämpligt stöd åt vuxna, ungdomar och barn i riskzonen för utanförskap och ogynnsam personlig utveckling. I förlängningen av denna lagstiftning finns även LVU (Lagen om vård av unga, 1990), vilken föreskriver ”beredande av vård” av barn och unga i olika utsatta situationer.

Enligt en rapport som Konkurrensverket publicerade 2015 var drygt 80 % av landets kommuner kopplade till leverantörer av HVB-platser för barn och unga via ramavtal, en form där köparen åtar sig att köpa från en av flera kontraherade leverantörer om behov uppstår (Konkurrensverket, 2015). Skälen till att så många kommuner kontrakterar flera leverantörer i ramavtal är att behoven som HVB-placeringar ska tillgodose kan variera väldigt mycket mellan individer. Det handlar i princip om att hantera svårförutsägbara påfrestningar på verksamheten genom att skaffa sig resurser och kompetenser som löser uppkomna behov. Offentliga organisationer löser det genom upphandling. Upphandling är då ett vanligt förekommande verktyg i framförallt mindre kommuner.

Resurser krävs också för att systematiskt arbeta med utveckling och förbättring av upphandlingsprocessen i enlighet med vad som beskrivs i litteratur kring organisatoriskt lärande (Nonaka, 1994) och det är också vad tidigare studier kring lärande och upphandling pekar på (Knutsson och Thomasson, 2013; 2015). Situationen i kommunerna är emellertid sådan att resurser är en bristvara. Då talar vi inte enbart om finansiella resurser, utan även om kompetens. Kompetensbrist tycks vara ett generellt problem bland svenska kommuner, men upplevs kanske främst i glesbygd (DN, 2016). Bristen på kompetens är även något som påverkar socialtjänsten (Dagens Samhälle, 2017) det vill säga den instans inom kommunen som ansvarar för planering och uppföljning av placeringar och upphandling av HVB-hem.

För att hantera bristen på resurser är inte upphandling det enda verktyg som används av kommuner. Ett annat verktyg är samordning och samverkan och då även kring just upphandlingar. I det inledande skedet av den här studien fick vi kännedom om att sådan samverkan sker mellan kommuner på olika sätt. Antingen samverkar kommuner själva aktivt med varandra eller så tar de hjälp av en tredje part, en intermediär. I fallet med upphandling av HVB-hem har vi hittat två exempel på intermediärer, Kommentus och Kommunförbundet Skåne.

Framväxten av intermediärer för att hantera såväl resursbristen inom kommuner som graden av komplexitet i upphandlingen är intressant. Hur en intermediär påverkar kunskapsinhämtning och spridning är något som tidigare forskning kring organisatoriskt lärande inte tar upp och diskuterar. Vad litteraturen däremot visar på är betydelsen av att institutionalisera kunskapen för att lärande på organisatorisk nivå ska ske, det vill säga lärande kräver inte enbart inhämtandet av ny kunskap utan även att själva beteendet förändras. Detta är något som också har kunnat påvisas i tidigare studier av lärande i upphandlingsprocessen (Knutsson och Thomasson, 2015). Frågan är hur detta arbete påverkas av förekomsten av en intermediär?

Studiens frågeställningar och syfte

Att marknadsaktörer har en viktig roll i HVB-verksamhet framgår av Socialstyrelsens handbok om barn och unga i familjehem och HVB: av de 5 000 barn som var HVB- placerade den 1 november 2011 var ca hälften av platserna organiserade i enskild regi (Socialstyrelsen, 2013). Marknaden för hem för vård och boende (HVB) till barn och unga var 2013 värd mer än 6 miljarder kronor (Konkurrensverket, 2015).

HVB-placeringarna kan också sättas i ett större sammanhang. Enligt Nilsson (2012) uppgår kostnaden för ett liv i utanförskap till ca 15 miljoner kronor, med hänsyn tagen till produktionsbortfall och direkta och indirekta samhällskostnader för kriminal- och hälsovård, försörjningsstöd med mera. Det finns med andra ord skäl till att motverka barns och ungdomars utanförskap. Den tilltagande uppmärksamhet som fenomenet ”sociala investeringar” nu åtnjuter är ett tecken på en växande insikt om det långsiktigt ekonomiska i att vidta tidiga åtgärder till stöd för barn och unga i riskzonen (Balkfors, 2015).

Storleken på marknaden, graden av komplexitet, behovet av att kunna utveckla kvalitet på tjänsterna och utvärdera denna kvalitet gör således marknaden för HVB-hem och upphandling av platser på HVB hem en intressant marknad att studera utifrån såväl ett upphandlingsperspektiv som ett lärandeperspektiv.

Föreliggande projekts drivande frågeställning är därför om och hur svenska kommuner arbetar med, eller skulle kunna arbeta med, offentlig upphandling som ett utvecklingsredskap för bättre och billigare HVB-placeringar samt hur närvaron av en intermediär och samverkan i upphandlingen påverkar denna process. Projektets syfte är att beskriva och kritiskt analysera hur offentlig upphandling påverkar kommunernas roll i kvalitetsutvecklingen av HVB-placeringar – lär sig kommunerna genom offentlig upphandling?

2. Metod

I fokus för den här studien är upphandlingsprocessen och hur kommuner genom lärande kan förbättra inte bara upphandlingsprocessen utan även resultatet av denna genom bättre tjänster till kommuninvånarna. För den här studien har vi valt att studera detta genom att analysera hur kommuner arbetar med upphandling av HVB-hem. HVB-placeringar erbjuds barn, unga och vuxna, med eller utan tillhörande social eller medicinsk problematik. Vår studie har tagit utgångspunkt i HVB för barn och unga, men intervjuer och enkäten har inte gjort skillnad på dessa olika målgrupper. Skälet är att det visade sig snart att upphandlingsproblematiken kring HVB-placeringar var densamma oavsett målgrupp.

Studien har genomförts i fyra steg och det empiriska materialet har samlats in dels genom intervjuer, dels genom en enkät. Studiens första steg bestod av en litteraturstudie där vi försökte skapa oss en bild av nuvarande kunskapsläge. Detta gjorde vi dels genom att ta del av forskningen kring lärande i organisationer, dels läsa Socialstyrelsens och Konkurrensverkets rapporter på området. Detta första steg har sedan legat till grund för såväl vårt teorikapitel som delar av den empiriska beskrivningen och analysen av kommunernas upphandling av HVB-platser och marknaden för HVB-boende. Socialstyrelsens rapporter gav oss även information om vilka krav lagstiftningen ställer på den här typen av boende och därmed också utifrån vilka parametrar upphandlingar bör göras och placeringarna utvärderas.

Studiens andra steg utgjordes av intervjuer med kommuner med fokus på tjänstemän på socialförvaltningen som ansvarar för HVB-hem och HVB-placeringar samt, i vissa fall, även upphandlingssamordnare där flera kommuner tillsammans handlade upp platser på HVB-hem. Utöver intervjuer med tjänstemän i kommuner genomfördes även intervjuer med kommunernas intresseorganisationer i form av SKL och Kommentus. Kommentus var intressant då denna organisation arbetar med att samordna upphandling för flera kommuner runt om i landet och därmed kunde bistå oss med en mer samlad bild över kommunernas utmaningar.

Vidare valde vi även att i detta inledande skede av studien kontakta Inspektionen för vård och omsorg (IVO), en myndighet som ansvarar för tillsynen

av HVB-hem. Detta gjordes för att skapa oss en bild av hur processen upplevs fungera ur deras perspektiv. Denna kontakt gav emellertid inte några större insikter då IVO vid tidpunkten för studiens genomförande på grund av resursbrist hade svårt att göra mer omfattande och systematiska granskningar av kommunernas arbete inom detta område.

De kommuner som kontaktades var alla kommuner som ingår i det Nationella Kommunforskningsprogrammet (NATKOM), vilka också ligger bakom finansieringen av studien. Totalt sett kontaktades 22 kommuner. Vi valde att i detta skede inte inkludera storstadskommunerna då vi antog att dessa antagligen arbetade utifrån andra förutsättningar då de är större och därmed också mer resursstarka. Det var emellertid enbart nio kommuner som ställde upp på att låta oss intervju dem. En anledning som återkom till varför de inte ställde upp på intervju var att personen som ansvarade för upphandling av HVB-hem var ny eller relativt ny på den positionen och därmed inte kände att han eller hon kunde svara på våra frågor. En annan återkommande förklaring var att kommunen vi kontaktade gjorde upphandling i samverkan med andra kommuner. I de fall det var möjligt kontaktade vi då samordnare för dessa upphandlingar, vilka i något fall satt i en kommun som inte är med i NATKOM. I bilaga 1 finns en förteckning över vilka kommuner vi kontaktade samt vilka vi sedan gjorde intervjuer med. Samtliga dessa intervjuer gjordes över telefon. Även intervjun med IVO gjordes per telefon medan intervjun med SKL gjordes via Skype. Kommentus-intervjun genomfördes på plats på deras kontor i Malmö, där vi samtalande med fyra personer involverade i HVB-upphandling på olika sätt.

Studiens tredje steg bestod i att, utifrån resultaten från steg två, utarbeta en enkät. Denna enkät skickades sedan till socialchefer och motsvarande i Sveriges samtliga kommuner. Sändlistan är tillhandahållen av SKL i december 2016. Enkäten skickades ut i januari 2017 och därefter skickade vi en påminnelse i februari 2017 samt en extra påminnelse som var särskilt riktad till de NATKOM-kommuner som inte hade svarat på enkäten. Trots ansträngningar fick vi endast 74 svar av 290 tillfrågade kommuner, vilket motsvarar 25 % svarsfrekvens.

Studiens fjärde steg genomfördes i februari och mars 2017. Det bestod av att göra en mindre fallstudie av hur kommuner i Skåne samverkar i upphandling av HVB-hem via Kommunförbundet Skåne. Majoriteten av Skånes kommuner samverkar kring upphandling av HVB-hem tillsammans med kommuner i Halland och Kronoberg och denna samverkan koordineras och styrs av Kommunförbundet Skåne. Denna samverkan har växt fram under flera år och erfarenheterna hos ansvariga för dessa frågor på Kom-

munförbundet är således omfattande och de har en god kännedom kring såväl marknaden för HVB-hem som förutsättningarna för upphandling och uppföljning av avtal.

Denna fallstudie av skånska kommuner gick till på det sättet att vi på Kommunförbundet Skånes kontor i Lund genomförde en fokusgrupp där fem personer som arbetar med upphandlingsfrågor och upphandling av HVB-hem deltog. Fokusgruppen varade i två och en halv timme och hela samtalet spelades in. Denna studies fjärde steg gjordes efter det att resultaten från enkätstudien sammanställts och analyserats. På det viset kunde vi stämma av resultaten från enkätstudien tillsammans med Kommunförbundet Skåne.

Sammanfattningsvis kan metoden sammanfattas i följande steg/aktiviteter:

- *Steg 1:* En litteraturstudie av tidigare forskning och kunskap
- *Steg 2:* Intervjustudie. Här intervjuade vi representanter från sju olika kommuner som alla vid tidpunkten för intervjun deltog i Natkom. Totalt genomförde vi intervjuer med nio företrädare för socialtjänsten i sju olika kommuner.

Utöver det intervjuade vi en representant från IVO (Inspektionen för Vård och omsorg), två representanter från SKL samt intervjuer med fem företrädare för Kommentus som arbetade med upphandling av HVB för deras räkning, dvs har rollen som intermediär.

- *Steg 3:* Enkätstudie där en enkät skickades ut till socialchef eller motsvarande i landets alla kommuner.
- *Steg 4:* En fokusgrupp med representanter från Kommunförbundet Skåne som arbetar med upphandling av HVB hem åt kommuner i Skåne, Halland och Kronobergslän. Syftet med fokusgruppen var att skaffa ytterligare kunskap om hur rollen som intermediär fungerar och hur intermediären påverkar möjligheten till organisatoriskt lärande.

Rapportens fortsatta disposition

Resultaten från litteraturstudien kring kunskapsutveckling och lärande i organisationer återfinns i rapportens tredje kapitel, medan resultaten från de olika empiriska studierna återges i denna rapportens fjärde kapitel. I rapportens femte kapitel görs en analys av resultaten från den empiriska studien utifrån ett lärandeperspektiv. De slutsatser vi drar från analysen samt vilka konsekvenser dessa kan tänkas ha för kommuners arbete med upphandlingar mer generellt diskuteras i rapportens sjätte och avslutande kapitel.

3. Lärande och kunskapsutveckling – studiens tolkningsram

I detta kapitel redovisar vi ett antal teoretiska begrepp som vi använder som redskap för att identifiera och värdera lärandet i svenska kommuner. Bakgrunden till att vi har valt ett lärandeperspektiv på upphandling återfinns i Cyert och March (1963), ett klassiskt verk där författarna ger en förklaring av ekonomiskt beslutsfattande i termer av hur organisationer hanterar målsättningar, ansträngningar och resursöverskott som tre kommunicerande kärnl. Låga målsättningar håller igen förnyelse men skapar resursöverskott. Höga målsättningar, däremot, kräver ansträngning och minskar som en konsekvens befintliga resursöverskott. Förklaringen bär i sig en hantering av både lång- och kortsiktiga ekonomiska konsekvenser av olika beslut. Den hanterar den inneboende konflikt i dagens kommunala utmaning, urbanisering, ett accelererande kostnadstryck och behov av produktivitetssökningar (SKL, 2015).

Om nu lärande påverkas av en individs eller organisations avsikt, ansträngning och resurstillgång, vad är då lärande i sig? Forskningen är omfattande och har många olika strömningar (Easterby-Smith & Lyles, 2011), men vi kommer här att först ge en kort översikt, för att sedan beskriva det ramverk vi använder för att uppfylla syftet med rapporten.

Först av allt kan vi konstatera att organisatoriskt lärande är en funktion av individuellt lärande (Simon, 1991), men dock inte begränsat till summan av individernas lärande. Organisatoriskt lärande är något mer. Enligt Easterby-Smith och Lyles (2011) är organisatoriskt lärande relaterat till en process, från mindre till mer kunskap. Grundläggande verk som har den här synen på lärande är Cyert och March (1963) och Argyris och Schön (1978). Cyert och March beskrev en process där regler, procedurer och rutiner styr en organisations beslutsfattande i dess försök att hålla sig livsduglig i förhållande till omvärldens krav och förväntningar. Den mekanism som en individ och organisation lär sig genom är snabb feedback på handlingar, som värderas i förhållande till den reaktion som förväntades. Regler, procedurer och rutiner

innehåller förväntningar – de är en organisations DNA. Över tiden förändras detta DNA genom ett slags evolutionärt lärande.

Argyris och Schön (1978) har också gjort ett stort avtryck på hur vi förstår individuellt och organisatoriskt lärande. Även dessa två forskare ställer handling och erfarenhet i centrum för sin teori, men har identifierat två olika typer av lärande. Mest framträdande är deras uppdelning mellan enkelt och dubbelt lärande. Det enkla lärandet handlar om att förbättra resultatet av en given handling. Det dubbla lärandet introducerar också ett ifrågasättande, en omprövning av skälet till själva handlingen som sådan. Lärandet är i grund och botten en fråga om att erhålla kunskap genom handling: Argyris (1997) menar att lärande har uppstått när en individ gör vad den säger att den vet. Med andra ord, det räcker inte med att säga att man vet något, det måste synas i praktiken. March (2010) har en liknande, om än något mer generell definition av lärande och menar att lärande uppstår när kopplingar som observeras omsätts till handling eller regler för handling.

Genom att vara medvetna om vad vi gör och observanta på konsekvenserna av handlingarna kan vi lära oss att befästa eller förändra vårt beteende och våra handlingar. Lärandet utvecklar vår kunskap. Relationen mellan individuellt lärande och organisatoriskt lärande har beskrivits ingående av Nonaka (1994). För att göra det börjar han först med att skilja på tyst och artikulerad kunskap. Tyst kunskap kan inte skrivas ned, vilket artikulerad kunskap kan. Tyst kunskap överförs mellan människor genom observation och övning. Artikulerad kunskap kan beskrivas och instrueras. Vad som dock är centralt i förståelsen av Nonakas syn på kunskap är att den är kontextuell och formad av grupper av individer, större eller mindre. Att kunskapen är kontextuell innebär att den, i motsats till en naturvetenskaplig sanning, inte är universell och evigt giltig. Istället är kunskapen mer lokal och temporär. Att den formas av grupper och individer handlar om att samhällsvetenskaplig kunskap är socialt betingad och bedömd. Ett enkelt exempel är svensk högertrafik och brittisk vänstertrafik, där kunskapen om vilken sida av vägen man kör bil på bestäms lokalt och genom en socialt konstruerad överenskommelse.

Centrala delar i en organisatorisk lärandeprocess

Med en klarare bild av vad individuellt lärande är (koppling mellan handling och konsekvens) och hur det går till i organisationer (kontextuellt betingad uppfattning om kopplingen mellan handling och konsekvens, en uppfattning som konstrueras i grupp) kan vi titta närmare på hur det går till rent prak-

tiskt. Huber (1991) menar att vi behöver beakta fyra olika aktiviteter i en organisatorisk lärandeprocess: inhämtning, spridning, tolkning samt bevarande (minne) av kunskap.

Inhämtning

Organisatorisk kunskap kan inhämtas på olika sätt. Kunskap kan vara nedärvd i en organisation och sprungen ur tidigare generationers erfarenheter, men den kan också komma från egna aktuella erfarenheter. Kunskap kan också emanera från andras aktuella erfarenheter, t.ex. andra organisationers framgång eller misslyckande. Vidare kan kunskap köpas in, via konsultation eller anställning.

Spridning

Hur kunskap sprids och förmedlas i en organisation påverkar både förekomst av och omfattning på organisatoriskt lärande. Det är med andra ord avgörande för att vi överhuvudtaget ska kunna tala om organisatoriskt lärande. Ett problem med att dela och sprida kunskap i en organisation uppkommer av det faktum att en organisation sällan vet vad den vet och var nödvändig kunskap återfinns. Faktorer som påverkar hur kunskap sprids i en organisation är t.ex. en människas uppfattning av relevansen av viss kunskap för någon annan, kostnaden för att dela med sig, arbetsbelastning och därmed förmåga att såväl sprida som ta emot kunskap. Det handlar också om hur ofta kunskapsspridning sker, d.v.s. vilken vana en organisation har av att dela med sig av kunskap samt, sist men inte minst, den risk för förvrängning som kunskapsspridning medför.

Tolkning

Tolkning av information handlar i förlängningen om en organisations förmåga att hantera olika situationer och anpassa sig till förändringar. En organisation har ofta ett uttalat ändamål med sin verksamhet, men individerna i den kan ha väsentligt olika förståelse och tolkningar av vad som är viktigt och rätt att göra i en viss situation. Alltför olika uppfattningar och tolkningar av information och samband kan vålla stora problem för en organisation att sätta och uppnå gemensamma mål. När ny information, t.ex. från en leverantör eller kund, erhålls kan denna information tolkas olika beroende på individernas varierande förkunskaper, hur pass identiskt individerna får in-

formationen till sig samt hur tillgänglig individen är för ny information. Här finns klara kopplingar till Nonaka (1994) och hans syn på hur organisatorisk kunskap genereras.

Bevarande (organisatoriskt minne)

Organisatoriskt minne handlar om vad samverkande individer i en organisation tillsammans vet. Personalomsättning utgör det främsta hindret för organisatoriskt minne. När en anställd lämnar organisationen tar denne med sig erfarenhet och tyst kunskap som då inte längre finns tillgänglig för organisationen. Att det uppstår kan bero på organisationens bristande förutseende, vilket har medfört att kunskap inte har dokumenterats eller överförs till kvarvarande individer. På en mer daglig basis är det samma oförmåga som gör att vi inte noterar våra tankar och erfarenheter eller skapar rutiner och system för att göra det. Därför är det heller inte ovanligt att en individ i en organisation inte vet vem som eventuellt känner till det denne behöver få reda på.

Teoretiskt ramverk för analys

För att summera ovanstående avsnitt kommer vi att analysera kommunernas förmåga och potential till lärande genom upphandlingsprocessen genom att observera tecken på:

- (1) kunskapsinhämtning,
- (2) informationsspridning,
- (3) informationstolkning, samt
- (4) organisatoriskt minne.

Att studera offentlig upphandling som en lärandeprocess är ovanligt, sannolikt främst på grund av dess starka koppling till å ena sidan lagstiftning och juridik, å andra sidan marknadseffektivitet och nationalekonomi. Med hjälp av kunskaps- och lärandebegrepp kan vi genomföra en systematisk och kritisk analys av om och hur kommuner i Sverige utvecklar kunskap om HVB-placeringar inom ramen för offentlig upphandling. Genom ett nytt perspektiv på upphandling bidrar studien också med ny kunskap om offentlig upphandling.

4. Empiri

I följande kapitel presenterar vi tre olika uppsättningar observationer och data som representerar hur svenska kommuner använder konkurrensut-sättning och marknadens aktörer för att förbättra HVB-placeringarnas pris och kvalitet.

En kort beskrivning av HVB-hem, dess verksamhet samt regelverket

Kommunerna har huvudansvaret för placering av personer på HVB-hem. Majoriteten av kommunerna förlitar sig emellertid till stora delar på externa utförare som tillhandahåller platser på sådana hem. Andelen HVB-hem som drivs av kommunerna själva är således begränsad. Anledningen till detta är framförallt att behovet av olika typer av vård och boende varierar över tid. Vissa typer av placeringar behöver en enskild kommun enbart göra någon eller några enstaka gånger per år, ibland till och med vartannat år. Trots detta måste tillgången till olika typer av vård och boende säkras om ett placerings-behov skulle uppstå. För att säkerställa detta handlar de flesta kommuner upp platser av externa aktörer genom ramavtal (Konkurrensverket, 2015). Detta innebär också att hur marknaden för HVB-hem ser ut till stora delar styrs av hur kommunerna hanterar upphandlingen av platserna på den här typen av boenden (Konkurrensverket, 2015). En enskild kommun kan enligt vår studie ha upp till mellan 40–50 olika ramavtal med boende som bedrivs av privata eller enskilda utförare samtidigt.

Marknaden för HVB-hem är nationell och således inte begränsad av kommun- eller landstingsgränser. En kommun kan därför välja att placera personer med behov av HVB-placering var som helst i hela landet och flera kommuner kan placera individer med vårdbehov på samma HVB-hem. För upphandling av platser på HVB-hem gäller Lagen om offentlig upphandling (LOU, 2007) medan det är Socialtjänstlagen som reglerar vilka principer som vård och behandlingar på HVB-hem ska utgå ifrån Socialtjänstlagen (2001). Enligt Konkurrensverket (2015) upplever kommunerna att det finns

en konflikt mellan kraven i LOU på likabehandling och förutsägbarhet i upphandlingar och Socialtjänstlagens krav på individ-anpassad vård. Utöver upphandling enligt LOU kan platser handlas upp via direktupphandling. För att en direktupphandling ska kunna göras krävs emellertid att beloppet är lägre än den av lagstiftningen angivna gränsen för direktupphandling alternativt att det rör sig om ett brådskande ärende. Ersättningen för plats på HVB-hem betalas vanligtvis per vårddygn.

Att kommuner i stor utsträckning väljer att inte bedriva verksamheten i egen regi innebär inte att de inte har ansvar för den verksamhet som bedrivs på de boenden där de gör placeringar. Kommunerna är ytterst ansvariga för kvaliteten på den vård och omsorg som externa utförare ger. I Socialtjänstlagen står det bland annat att vården ska vara kunskapsbaserad, säker, individanpassad, jämlik och tillgänglig. Exakt hur detta ska omsättas i praktiken ges det emellertid inte något svar på. Inte heller hur kommuner ska införliva detta i sin upphandling eller utvärdering av externa utförare.

Ytterligare en riktlinje är att vården ska vara evidensbaserad. Evidensbaserad praktik innebär att: ”en professionell bedömning baserad på brukarnas situation och önskemål och tillgänglig kunskap ska utgöra grund för insatserna.” (SKL, 2010:9).

I och med att kommunerna är ansvariga för kvaliteten är de också ansvariga för att följa upp den vård som ges på de boenden där de gör placeringar. En tydlig modell för hur detta ska ske saknas emellertid. Utöver Socialstyrelsens och Socialtjänstlagens riktlinjer har kommunerna därmed lite stöd i sitt arbete med denna uppföljning. Som ett led i detta tog SKL (2010) fram en skrift vars syfte var att stödja socialtjänsten runt om i landets kommuner i detta arbete. Ytterligare en handbok gavs ut av Socialstyrelsen (2013). I denna skrift diskuteras bland annat vad god vård är och hur uppföljning ska ske.

För att få bedriva HVB-hem som enskild utförare krävs tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Däremot behöver inte de kommuner och landsting som bedriver HVB-hem söka tillstånd av IVO. Sedan den 1 januari 2013 ansvarar IVO även för att göra tillsyn av HVB-hem, det gäller alla HVB-hem oavsett vem som ansvarar för driften. Enligt direktiv från januari 2016 ska IVO göra tillsyn på alla hem en gång per år. Besök ska då ske på alla boenden i landet och besöken kan vara antingen föranmälda eller oanmälda. Även samtal med barn och ungdomar förekommer men enligt den inspektör som intervjuades för den här studien skedde intervjuer med brukare framförallt i de fall då klagomål framförts. Om det vid en tillsyn visar sig vara

riktigt illa ställt på ett boende kontaktar IVO berörd kommun – det är alltid den placerande kommunen som bär ansvaret för att kvaliteten i boendet är tillfredsställande, något som respondenten från IVO tydligt understryker.

Tillsynen sker enligt de regleringar kring HVB-hem och -placeringar som finns. IVO hinner emellertid inte med att granska alla hem utifrån alla de kriterier som tas upp i regleringarna och gör därför så kallad ”temabaserad” tillsyn. Därför varierar det från år till år vad man väljer att granska. De möjligheter IVO har att utfärda sanktioner mot HVB-hem som brister i kvalitet är att kräva åtgärder och åtgärdsplan, att hota om vite samt förelägga vite om åtgärder inte genomförs. I värsta fall kan IVO också dra in tillståndet. Det senare är mycket ovanligt.

Trots försök att ta fram riktlinjer för att stödja kommunerna i arbetet med upphandling av platser på HVB-hem (SKL, 2010) tycks problemen kvarstå (Konkurrensverket, 2015). Konkurrensverket lyfter upp hur kommunerna bland annat har svårt att i upphandlingar ställa krav på resultat och också på att systematiskt följa upp resultatet av placeringar. En av anledningarna till detta kan vara att socialtjänsten i kommuner runt om i landet har svårt att såväl rekrytera som behålla personal och kompetens och också att få befintliga resurser att räcka till, inte minst på grund av den senaste tidens flyktingvåg (Konkurrensverket, 2015; Socialstyrelsen, 2016). Detta är en bild som också bekräftas av den studie som ligger till grund för den här rapporten och vars resultat presenteras i avsnitten nedan.

En första bild av hur kommuner upplever upphandlingsprocessen

Här redovisas resultaten av våra inledande intervjuer med kommunföreträdare i upphandlingsfrågor. De teman som framträdde ur intervjuerna är

- Resursknapphet
- Bristande marknadskänedom
- Knapphändig dialog
- Komplicerade tjänster
- Svag uppföljning
- Säljarens marknad.

Härunder redogörs för vart och ett av dessa teman, följt av en sammanfattning.

Resursknapphet. Bilden som framträdde i samtalen med kommunerna var att små och medelstora kommuner överlag har problem med resursbrist inom socialförvaltningen. Detta påverkade i stor utsträckning arbetet med upphandling av HVB-hem. När det gällde själva upphandlingen hade kommunerna valt att agera på lite olika sätt. Det fanns några kommuner där socialförvaltningen själva gjorde upphandlingen och då var det ofta en centralt belägen tjänsteman som ansvarade för att genomföra denna. I andra fall var det en upphandlare på kommunen som gjorde upphandlingen och i ytterligare några fall skedde upphandling av platser på HVB-hem i samverkan med andra kommuner. I det sistnämnda fallet var det en gemensam upphandlingsfunktion i form av en person som ansvarade för att göra upphandlingen. I så väl samverkansexemplen som i de fall där en upphandlare vid den egna kommunen skötte upphandlingen framkom det att kommunikationen med socialsekreterare och ansvariga för placeringar och uppföljning av placeringar var bristfällig.

Bristande marknadskänedom. Den som upphandlade hade sällan specifik kompetens avseende hur marknaden för HVB hem såg ut eller vilka behov verksamheten har, utan var anställd som upphandlare. Vad som också framkom var att personalomsättningen på den här typen av tjänster verkade vara hög då personerna som kontaktades ofta konstaterade att de var nya och därmed inte hade medverkat vid den senaste upphandlingen. Detta innebar också att de hade varken kunskap eller erfarenhet att falla tillbaka på när det var dags för nästa omgång av upphandlingar.

I de fall upphandlingen skedde av en tjänsteman på socialförvaltningen hade personen i fråga bättre kunskap kring själva verksamheten som ska handlas upp men upplevde istället att det var tidskrävande att sätta sig in i lagstiftningen kring upphandling. Även på dessa tjänster tycktes personalomsättningen vara hög vilket också skapade en brist på kontinuitet i verksamheten och försvårade möjligheten att använda erfarenheter från tidigare upphandlingar vid nästa upphandlingstillfälle.

Knapphändig dialog. Oavsett vem som ansvarade för upphandlingen av HVB-hem upplevdes dialogen mellan den ansvariga upphandlaren och personerna som arbetade med placeringar och individärenden som bristfällig. Bäst verkade den vara i de fall där upphandlingen samordnades mellan olika kommuner. Förberedelserna inför en samordnad upphandling tycks ofta bestå i att representanter från socialförvaltningen i de olika kommunerna

som ingår i samverkan samlas och tillsammans diskuterar igenom behoven och kraven de vill ställa i upphandlingen, något som görs i dialog med ansvarig upphandlare. Detta skapar möjlighet till viss form av erfarenhetsutbyte avseende leverantörer och behov samt hur tidigare upphandlingar fungerat. Problemet är att även i dessa fall tycktes dialogen bakåt mot kommunerna och övrig personal i socialförvaltningen vara bristfällig. Det fanns inte heller ett systematiskt tillvägagångssätt för hur återkoppling mot kollegor inom socialförvaltningen skulle ske. Även i dessa forum påverkades man av personalomsättningen vilket gjorde att det inför varje ny upphandling kom nya representanter.

Liknande kommunikationsproblem rapporterades från de kommuner som gjorde upphandlingen själva. Även där brast återkopplingen bakåt i organisationen mot de som arbetade med placeringarna. Detta innebär att erfarenheterna från de som arbetade med placeringar av individer och uppföljningen av individärenden inte fördes vidare till den person som ansvarade för upphandlingarna. En anledning till detta var resursbrist, det vill säga brist på personal och tid. En annan var bristen på rutiner för återkoppling och dialog mellan olika delar av förvaltningen.

Komplicerade tjänster. Själva upphandlingen är ofta komplex då varje kommun har behov av att göra upphandlingar för upp till 40–50 olika varianter, allt för att tillgodose alla eventuella behov av placeringar. Detta innebär inte att kommunerna regelbundet utnyttjar alla typer av platser. Vissa har de behov av en gång vart eller till och med vartannat år. Även om vissa typer av platser sällan behövs måste kommunen försäkra sig om att det finns möjlighet att göra den typen av placeringar om behov skulle uppstå. Upphandlingen måste således göras. Vad som också försvårar upphandlingen utöver det differentierade behovet är svårigheten att förutse det faktiska behovet eftersom det varierar över tid.

Svag uppföljning. Komplexiteten i upphandlingen och mängden av olika typer av boenden och specialistvård som en enskild kommun behöver handla upp försvårar också uppföljning och utvärdering. Alla kommuner som intervjuades saknade system för kontinuerlig tillsyn och uppföljning. Även i de fall upphandling gjordes i samverkan med andra kommuner saknades det system för uppföljning och utvärdering av leverantörer och kvaliteten på den vård som de levererade. Uppföljning av vård sker på individnivå och av den socialsekreterare som gör placeringen. Men då återkopplingen uppåt i

systemet till förvaltningsledning och ansvarig upphandlare är bristfällig sker inte någon överföring inom eller mellan kommuner av dessa erfarenheter. Ett antal kommuner konstaterade att uppföljning enbart sker i de fall de får signaler om att verksamheten inte fungerar, men aldrig i förebyggande syfte eller i syfte att säkerställa kvalitet eller att kraven i Socialtjänstlagen uppfylls. Det främsta skälet till den bristfälliga uppföljningen tycks vara bristen på resurser och personal. Det andra skälet är komplexiteten i upphandlingarna och bristen på kontinuitet över tid i upphandlingsarbetet. Vad som ytterligare bidrar till att försvåra uppföljningen är svårigheten att omsätta Socialtjänstlagens krav och riktlinjer till kriterier som kan ingå i avtal och sedan ligga till grund för utvärdering.

Säljarens marknad. Flera av kommunerna rapporterar också att de känner att de är i händerna på leverantörerna. Efterhand som efterfrågan ökar medan utbudet är detsamma har leverantörerna börjat höja dygnspriset för placeringar med hänvisning till enskilda individers specifika och speciella behov. Här upplever kommunerna när vi samtalade med dem att de inte kunde argumentera emot en sådan prishöjning för att de inte hade det rätta underlaget eller kunskapen att göra det. Detta tillsammans med att i förväg kunna förutse vilken typ av placeringar kommunerna har behov av från ett år till ett annat har försvårat förvaltningarnas arbete med att planera behovet av finansiella resurser.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att upphandlingen av HVB-hem till sin karaktär är komplex då behoven är komplexa och mångfacetterade. Detta ställer i sin tur krav på såväl upphandlingsprocessen som avtalet och eventuella system för uppföljning och utvärdering av leverantörer och deras verksamhet. Mindre kommuner har emellertid resursbrist inom socialförvaltningen och har också svårt att såväl rekrytera som behålla kompetens. Detta är något som framkommit i såväl våra intervjuer som i fokusgruppen som genomfördes med representanter för Kommunförbundet Skåne men också något som under den senaste tiden gått att läsa i media, bl.a. i Dagens Samhälle. Detta påverkar även kommunikationen inom förvaltningen och mellan individer som arbetar ute i verksamheten samt de som ansvarar för upphandlingarna. Den höga personalomsättningen i kommunerna, kombinerat med den brist på resurser som många kommuner upplever blir det således svårt för en kommun att ensam skaffa sig den typ av kunskap och erfarenhet som behövs för att genomföra själva upphandlingsprocessen, utan

även möjligheten att från en upphandling till en annan ta hänsyn till tidigare gjorda erfarenheter och befintlig kunskap om marknadsaktörer.

Flera kommuner upplever också att det är svårt att på längre sikt följa upp en placering. Det efterfrågas hjälp med att ta fram verktyg och metoder för att utvärdera effekterna av behandlingarna som ges på HVB-hemmen och inte bara kortsiktigt utan vilka effekter det får över tid för enskilda individer. Kommuner efterfrågar också stöd och hjälp med kompetens kring upphandling och avtalsskrivande för att kunna göra bättre utvärderingar av upphandlingarna men i frågor om kravställande och priser.

För att kunna tillfredsställa en del av behoven samt få stöd i upphandlingsprocessen har flera kommuner valt att ingå i den samverkan kring upphandling av HVB-hem som Kommentus gör, även Kommunförbundet Skåne samordnar flera kommuners upphandlingar av HVB-platser. Flera av de kommunerna som kontaktades rapporterade också att de var på väg in i en sådan samverkan. I samband med samtal med Kommentus och Kommunförbundet Skåne framgick det att den bild som här ges av kommunernas situation var densamma som de hade sett. Detta var en av anledningarna till att de hade utvecklat system för samverkan inom området HVB och IVO. Vad dessa ”intermediärer” kan erbjuda kommunerna är dels hjälp med upphandling och avtalsskrivande, dels uppföljning av leverantörerna och den service de levererar. Kommentus arbetar till exempel med att utveckla ett system där de har en förteckning över leverantörer och den typ av tjänst de levererar samt hur väl de upplevs leva upp till kommunernas behov och krav på kvalitet. Systemet är ännu inte fullt utvecklat och inte heller rutiner och processer för uppföljning och utvärdering av leverantörer. På sikt ska erfarenheter som görs av enskilda medarbetare i kommuner som beslutar om och följer upp placeringar dokumenteras, för att kunna systematiskt införlivas i nästa upphandlingsomgång.

5. En översikt av hur svenska kommuner arbetar med upphandling av HVB-hem

Efter genomförd litteraturstudie och intervjuer med olika berörda parter upprättades en web-enkät som riktades till samtliga svenska kommuner. Enkäten ger oss en inblick i svensk offentlig upphandling av HVB-placeringar. Nedan redovisas de huvudsakliga observationerna:

- Det är vanligt med HVB-upphandling (alternativt driva HVB-hem i egen regi).
- Upphandling motiveras med att externa leverantörer erbjuder buffertkapacitet, högre kvalitet och gör det lättare för kommunen att ställa krav.
- Upphandlingsprocessen anses fungera tillfredsställande
- Kravställandet är otydligt. Det motsäger ovanstående motiv till upphandling.
- Kunskapsutbytet sker främst mellan kommuner, det är svagt och påverkar inte utveckling av förfrågningsunderlag.
- Uppföljning genomförs i huvudsak för att kontrollera avtalsefterlevnad, inte för att lära och utveckla upphandlingsarbetet.

Mottagare av enkäten var socialförvaltningschef eller motsvarande. Av 290 mottagare svarade 74 personer, totalt 25 % svarsfrekvens. En enskild respondent uttryckte en viss frustration över enkätens svårighetsgrad, en konsekvens av att det finns många detaljer att ta hänsyn till, såsom kategori av behövande (barn, ungdom, vuxna, missbrukare, ensamkommande flyktingbarn eller en lång rad olika medicinska och sociala behov). Det kan vara en del i förklaringen till en låg svarsfrekvens.

De svarande fördelar sig enligt följande (andel i population):

- 23 % (16 %) stora kommuner (>50 000 invånare)
- 41 % (51 %) små kommuner (<16 000 invånare)
- 36 % (34 %) medelstora kommuner (16 000–50 000 invånare)

Även om svarsfördelningen någorlunda speglar den totala fördelningen av stora, medelstora och små kommuner i landet kan vi inte påvisa någon representativitet. Det betyder att observationerna från enkätundersökningen får hanteras med samma försiktighet som intervjuvaren.

Av de 74 svaranden så anger 11% att kommunen inte handlar upp då de anser att det är både billigare och bättre att göra det i egen regi.

- *Det är vanligt med HVB-upphandling*

De upphandlande kommunerna handlar upp

1. till övervägande del i samverkan (83%)
2. till övervägande del genom direktupphandling (61%).

- *Bättre kvalitet, buffertkapacitet och lättare kravställan genom upphandling*

Upphandling av HVB-placeringar grundar sig i politiska beslut. Skälen som anges till att handla upp är att externa leverantörer erbjuder högre kvalitet, ett större utbud som kan möta komplexa och mycket varierande behov i kommunen. Ett annat återkommande skäl till att använda marknadens leverantörer är att de kan fungera som buffert och kompensation för bristande kapacitet i den egna region, också i avvaktan på egen byggnation. Externa leverantörer bidrar också till kvalitetsutveckling och det anses vara lättare att ställa krav på dessa än på den egna verksamheten.

- *Tillfredsställande upphandlingsprocess och dialog i organisationen*

Upphandlingsprocessen anses fungera väl, med ett genomsnittssvar på 3,6 på en femgradig skala. Både median och typvärde är 4.

Inom socialtjänsten anses överlag samarbetet mellan politiker och förvaltningsledning fungera mycket bra, med ett snittvärde på 4,2 på en femgradig skala. Även här är både median och typvärde 4. Ungefär samma bedömning görs av samarbetet nedåt i organisationen, mellan förvaltningsledning, socialsekreterare och upphandlingsansvariga.

- *Otydligt kravställande*

På frågan om kommunen ställer artikulera krav i sina HVB-upphandlingar är medelvärdet 3,1 medianen 3 medan typvärdet är 4. Kommentarer som lämnats i samband med frågan gör gällande att det görs i förhållande till individuella behov hos den enskilde, men att det är mycket svårt att veta vilka insatser som ger vilka effekter på den enskilde individen.

- *Svagt kunskapsutbyte men företrädesvis med andra kommuner*

När det gäller kunskapsutbytet är det marginellt bättre, 3,4 i genomsnitt och 3 i både median och typvärde. Det är till absolut övervägande del andra kommuner som man har kunskapsutbyte med, 94 % av respondenterna utbyter kunskap med andra kommuner. Drygt hälften, 54 %, för en diskussion med utförarna beträffande verksamheten, medan en knapp tredjedel, 31 %, förkovrar sig genom forskningsrapporter på området. En liten andel, 9 %, anger att de samarbetar med forskare inom området.

- *Kunskapsutbyte har liten påverkan på upphandling*

När respondenterna tagit ställning till hur kunskapsutbytet har påverkat förfrågningsunderlagen ligger genomsnittsvärde, median och typvärde alla på 3, med 14 % som svarat 1 och 12 % som svarat 5.

- *Uppföljning för avtalsefterlevnadskontroll*

På frågan om kommunerna arbetar aktivt med uppföljning så ligger svaren på 3,4 i medelvärde, medan median och typvärde ligger på 4. Skälen till att uppföljning sker anges vara avtalsefterlevnadskontroll (78 %), att förbättra kommande upphandling (60 %) och för att stödja kvalitetsutveckling hos utföraren (56 %).

Sammanfattningsvis kan konstateras att observationerna från intervjuerna nyanseras något av vår enkätundersökning. Bilden av en bristfällig dialog mellan upphandlare och verksamhet stärks genom ett genomsnitt på 3,6 (av 5), men balanseras upp något av att samarbetet både uppåt och nedåt från socialförvaltningens perspektiv sägs fungera väl (4,2 av 5). Intervjusvaren bekräftas: kravställande och uppföljning brister; kunskapsutbytet är svagt och det som finns är framför allt mellan kommuner. Befintligt kunskapsutbyte leder inte tydligt till förändringar i kommande förfrågningsunderlag.

6. Analys

När vi sorterar våra observationer från litteraturstudier, intervjuer och enkätvaren efter vår teoretiska referensram framträder följande mönster (se tabell 1). Minustecken indikerar svagheter i kommunernas lärande i upphandlingsprocessen, plustecken indikerar styrkor i densamma. Bedömningarna är subjektiva och grundar sig i en samlad kvalitativ bedömning.

Tabell 1. Sammanställning av empiriska observationer

<i>Inhämtning (+)*</i>	<i>Spridning (+)</i>	<i>Tolkning (-)</i>	<i>Minne (-)</i>
Utbildning (+)	Dialog mellan nivåer (-)	Komplexa samband (-)	Personalomsättning (-)
Rapporter (+)	Kommunala utbyten (+)	Svårt att ifrågasätta (-)	Bristande uppföljning (-)
Rekrytering (+/-)	Samverkan (+)		
Samverkan (+)	Många kommuner (-)		
Feedback (-)			

”+” representerar positiv effekt på lärande, ”-” representerar negativ effekt på lärande.

Tabellen visar att förutsättningarna för lärande är goda tidigt i processen, men sämre i dess senare delar. Varje del av tabellen utgör en viktig komponent i organisatoriskt lärande och redovisas nedan.

Kunskapsinhämtning

Kunskapsinhämtningen bland Sveriges kommuner avseende HVB-upphandling har goda förutsättningar att bidra till upphandlingar som successivt höjer kvaliteten på tjänsterna i fråga. Inblandad personal har som regel hög utbildning, antingen som jurister eller som socialarbetare. Utbildningen i sig kan förvisso ha mer eller mindre direkt inverkan på arbetets utförande, men genomgången utbildning visar att personen ifråga kan tillgodogöra sig så kallad artikulerad kunskap.

En viktig källa till artikulerad kunskap är olika slags rapporter. Denna kunskapskälla har inte kommit på tal under intervjuerna, men däremot har

enkäten visat att kunskap i viss utsträckning inhämtas från publicerade studier och annat material.

Ett annat ursprung till kunskap är kopplad till själva rekryteringen av utbildad personal, men i det här fallet är rekryteringsfrågan också försvårande för lärandet. Det är nödvändigt med kompetens, men socialtjänst och upphandlingsenheter bär spår av en påbörjad generationsväxling. Flertalet av de intervjuade var unga och nya på sina tjänster, vilket i sig innebär att det inte finns individuellt förankrad och upparbetad kunskap om nödvändiga delar av upphandlingsprocessen.

En annan källa till kunskap är samverkan, där den ökade storleken för med sig ekonomiska möjligheter att organisera en större upphandling. En större upphandling kan täcka in de behov som en kommun kan tänkas komma att bli skyldiga att möta.

Den kanske allvarligaste observationen i vår studie rör frånvaron eller svagheten i systematisk uppföljning och utvärdering. Feedback är en helt avgörande del för lärande och den kunskap som kan inhämtas genom systematisk utvärdering av resultat relativt förväntningar är ovärderlig. När det gäller HVB-placeringar utgör denna del en bristfällig del av upphandlingsprocessen.

Sammanfattningsvis kan det således konstateras att socialtjänsten i kommunerna överlag tycks sakna såväl rutiner som nödvändiga organisatoriska resurser och processer för att hantera upphandling och uppföljning och utvärdering av genomförda upphandlingar. Konsekvensen blir att det inte sker någon utveckling eller lärande från den ena upphandlingen till den andra.

Informationsspridning

Kommunikationen mellan ansvarig upphandlare och den personal som sköter och följer upp placeringar i kommunen sägs i intervjuerna vara bristfällig. Detta gäller oavsett om kommunen handlar upp platser på HVB-platser själva eller i samverkan med andra kommuner. Denna bild bekräftas av den studie som Konkurrensverket genomförde 2015, men balanseras något i vår enkätundersökning.

Genom att sprida kunskapen inom organisationen går det att påverka medarbetarnas syn på och öka deras medvetenhet om vad som behöver förändras och också hur detta utifrån den nya kunskapen kan ske. Detta är inte minst viktigt för att få tillgång till resurser, men också för att legitimera den förändringsprocess som kan följa av ny kunskap – organisatoriskt lärande handlar om att förändra organisationens beteende.

Även när det kommer till interorganisatoriskt utbyte, mellan olika kommuner, kan det ske på två olika vis, till gagn för den enskilda kommunen. Å ena sidan kan det ske genom mindre formaliserad dialog, där tjänstemän från olika kommuner utbyter erfarenheter med varandra för att helt enkelt hjälpa till. Å andra sidan kan utbytet ske inom ramen för en formaliserad och avtalad samverkan, vilket kan leda kommunerna till att på ett mer aktivt och målorienterat sätt utbyta kunskap om behov, erfarenheter av leverantörer och dylikt.

Från en generell utgångspunkt kan vi konstatera att det finns många små kommuner i landet, mer än hälften har färre än 16 000 invånare. Det innebär att Sverige på ett strukturellt plan tvingas organisera sig för att kompensera för bristande resurser och kompetens inom ett svåröverskådligt verksamhetsområde.

Informationstolkning

Svårigheterna som svenska kommuner har med att sprida kunskaper om en väldigt varierande HVB-verksamhet försvåras ytterligare när sambanden mellan insats och utfall tas i beaktande. Verksamheten präglas av komplexa kausalsamband mellan orsak och verkan. Lärande handlar dock inte enbart om en förändring av en uppfattning eller ett synsätt utan även att den förändrade uppfattningen ska leda till att tidigare beteenden och arbetsmetoder ifrågasätts och nya arbetas fram. Det är först när nya arbetsätt i form av en ny upphandlingsprocess vuxit fram och implementerats (institutionaliserats) i organisationen som man kan tala om att lärande har skett. Enligt enkätsvaren är detta ytterligare en svaghet när det gäller svenska kommuners HVB-upphandlingar – det är sällsynt att kunskapsinhämtning och -spridning leder till förändrade upphandlingar.

Minne

Situationen inom socialtjänsten i de kommuner som ingår i den här studien kännetecknas av hög personalomsättning och resursbrist. På grund av den stora personalomsättningen och bristen på dokumentation riskerar man istället att behöva uppfinna hjulet varje gång en ny upphandling görs, istället för att utifrån erfarenheterna från den föregående upphandlingen förfina och utveckla underlaget. Det här är problem som även lyfts fram i Konkurrensverkets rapport (2015).

Det framkommer i intervjuerna att de som har kunskapen och bäst möjlighet att följa upp vården idag är den personal som ansvarar för de individuella placeringarna. Men det finns i nuläget i de kommuner som ingår i studien inte något systematiskt sätt för att inom ramen för den egna organisationen dokumentera och sprida dessa erfarenheter till de som ansvarar för upphandlingen. Den stora personalomsättningen är en starkt bidragande faktor till detta. Samverkan med andra kommuner löser inte detta problem utan samverkan kan snarare försvåra kommunikationen då avstånden mellan de som arbetar med placeringar och de som gör själva upphandlingen ökar i samverkanslösningen. Framförallt gäller det i de fall då ansvarig upphandlare sitter i en annan kommun.

Vad som också saknas är verktyg för att hantera kravspecifikation, uppföljning och utvärdering av boenden. Det saknas tydliga kvalitetsmått som kan skrivas in i avtal och sedan följas upp. Frånvaron av informationssystem är också frånvaron av organisatoriskt minne. Att ta fram mått och kvalitetskrav försvåras av komplexiteten i de tjänster som handlas upp och svårigheten att omsätta de mer övergripande kvalitetskrav som ingår i Socialtjänstlagen. För att ta fram den här typen av mått och krav krävs det också kunskap, kunskap om vilken vård som faktiskt behövs och hur den kan utformas. Här stöter emellertid kommunerna på nästa problem och det är svårigheterna att veta vad det är för typ av behandling av alla de som finns på marknaden som faktiskt fungerar. I Socialtjänstlagen nämns evidensbaserad vård men vad detta innebär i praktiken är det svårare att beskriva och än mer hur det ska omsättas till mätbara kvalitetskrav i en upphandlingssituation.

Konkurrensverket pekar i sin rapport (Konkurrensverket, 2015) ut en rad områden där de vill se förbättringar i kommunernas arbete med upphandlingar av HVB-hem. I deras rapport diskuteras dock inte orsaken till varför inte detta görs idag eller hur kommunerna kan förbättra sin situation. En sådan diskussion kan vi bidra till efter genomförd analys.

Syftet med vår studie är att beskriva och kritiskt analysera hur offentlig upphandling påverkar kommunernas roll i kvalitetsutvecklingen av HVB-placeringar. Vi kan efter genomförd studie konstatera att svenska kommuner står inför ett krävande arbete när HVB-placeringar ska handlas upp. Situationen inom socialtjänsten har vi beskrivit som problematisk, präglad av en svåröverskådlig flora av behov, en låg grad av kunskapsutbyte och en hög personalomsättning, samt det kanske allra viktigaste, svaga rutiner för uppföljning och utvärdering. Detta var också den bild vi fick när vi genomförde

vår fokusgrupp med Kommunförbundet Skåne. Under diskussionerna med representanter från Kommunförbundet Skåne blev det tydligt att upphandling av HVB-hem är en väldigt svår uppgift. Vad som gör det svårt enligt representanter från Kommunförbundet Skåne är inte bara den stora mängden upphandlingar varje kommun måste göra för att täcka in alla typer av behov. Vad som också bidrar till komplexiteten är motsättningen mellan å ena sidan LOU och å andra sidan Socialtjänstlagen. LOU kräver likabehandling och transparens medan Socialtjänstlagen kräver att individens behov sätts i centrum och att vården ska vara evidensbaserad. Vad som är evidensbaserad vård handlar främst om vilka metoder som används då olika behandlingsmetoder genom studier kan klassas som evidensbaserade. Detta är emellertid ett komplext område och även metoder som inte är evidensbaserade kan vara bra. Kraven i Socialtjänstlagen kräver att de personer som gör upphandling av HVB-hem i en kommun har god kännedom om vilka metoder som finns och hur de utvecklas. Detta är emellertid svårt, dels för att det finns många alternativa metoder och behov av olika typer av behandlingar, dels för att personalomsättningen är hög, dels för att resurserna i kommunerna är knappa. Utöver de ovan nämnda faktorerna bidrar även den stora mängden leverantörer till komplexiteten.

Vilka konsekvenser har då dessa omständigheter för kvalitetsutvecklingen inom HVB-verksamheten? Det är inom två områden som vi ser den största utvecklingspotentialen för att förbättra kvaliteten och effektiviteten i HVB-placeringar – förbättrad kunskap om metoder med goda behandlingseffekter samt ett förbättrat organisatoriskt minne.

Kunskap om behandlingseffekter och informationssystem måste utvecklas

Vi kan konstatera att många delar av upphandlingsprocessen inte aktivt verkar för kunskapsutveckling. Det finns goda förutsättningar för kunskapsinhämtning och kunskaps spridning, men komplexiteten i den centrala kunskapen om orsak och verkan mellan behandling och effekt gör att kommunerna lär sig mer om symptom av upphandlingsbrister än om effektiva behandlingsmetoder.

Det arbete som Kommentus och Kommunförbundet Skåne gör med att systematiskt samla och hämta in information om marknadens aktörer och deras resultat är ett viktigt steg i att bygga upp en kunskap som idag är bristfällig eller rent av saknas.

I de kommuner Kommentus arbetar med tycks det inte ske någon förändring i arbetssättet ute i kommunerna. Inte heller tycks de samverkansförsök

som görs mellan ett mindre antal kommuner leda till något resultat. Till stora delar tycks detta kunna förklaras av avståndet mellan upphandlaren och socialsekreterarna som arbetar med placeringar och följer upp dess resultat. Vad som saknas i dessa fall är således det systematiska arbete med kunskapsinhämtning samt spridning av kunskap som diskuteras i litteraturen kring lärande och lärande organisationer och som också visat sig vara av betydelse i tidigare studier (Knutsson & Thomasson, 2013, 2015).

Däremot tycks det arbete som Kommunförbundet Skåne gör ge större effekt. De personer som vi talade med på Kommunförbundet Skåne som arbetar med upphandling av HVB-hem rapporterade att de aktivt arbetar gentemot kommunerna för att säkerställa att de tar del av den kunskapen som Kommunförbundet Skåne samlar in och även att de återrapporterar hur de upplever placeringar på olika hem till Kommunförbundet för att erfarenheter från placeringar ska kunna tas med i kommande upphandlingar. Kommunförbundet Skåne har också över tid arbetat med att förfinas och utveckla sin databas och den information de samlar in om leverantörer. Förfrågningsunderlag innehåller ofta frågor utöver de som utgör utvärderingsgrund för anbuden. Därigenom lyckas Kommunförbundet Skåne med att få till stånd en bättre kunskap om marknaden i syfte att förbättra kvaliteten i de placeringar som de gör. Det arbete som man gör liknar således i stora delar det systematiska arbete med insamling av kunskap om marknaden som vi sett i tidigare studier av kommuner som lyckas med att skapa förutsättningar för lärande upphandlingsprocessen (Knutsson & Thomasson, 2013, 2015).

Ytterligare ett problem som varken Kommentus eller Kommunförbundet Skåne genom sina respektive ansträngningar löser är komplexiteten kring vårdens innehåll och de olika metoder som finns och används, en del evidensbaserade, andra inte. Detta är ett komplext område, dels eftersom det faktum att en metod är evidensbaserad inte nödvändigtvis innebär att den är bättre än icke evidensbaserade metoder, dels för att det är svårt att följa upp och mäta vilka effekter en metod har på längre sikt. Det som syns är de individer som återfaller i behandling, men däremot vet man p.g.a. sekretess och andra omständigheter lite om hur de individer som inte kommer tillbaka mår. Detta är ytterligare en utmaning och ett problem som representanter från flera av de kommuner vi talat med lyfte.

Sammanfattningsvis kan vi här tala om två olika lärandeprocesser, båda nödvändiga för att förbättra kvaliteten i och resultaten av HVB-placeringar. För det första behöver upphandlande organisationer bättre kunskap om olika

behandlingsmetoder och dess effektivitet. Här behövs uppenbarligen mer forskning för att uppnå den evidensbaserade kunskap som Socialtjänstlagen talar om. För det andra behöver upphandlande organisationer strukturera sitt kunskapsarbete. Det måste göras genom att dokumentera de erfarenheter som görs i upphandlingsarbetet. Data om leverantörer, priser, rutiner, resultat med mera måste registreras och systematiseras för att kunskaper om behandlingsresultat ska kunna användas som grund för förnyat och vässat kravställande i framtida upphandlingar.

Det är med andra ord helt avgörande att den inhämtade kunskapen används i samband med utformning och utvärdering av förfrågningsunderlag. Tidigare studier visar att de kommuner som är bra på upphandling arbetar kontinuerligt med att följa upp och hämta in kunskap om marknaden och sedan inför varje upphandling justera underlagen utifrån den nya kunskapen. Inhämtning av kunskap och dokumentering av erfarenheter är således en sak, men det krävs också att det finns en organisation som stödjer detta arbete.

Vad som krävs är ett nytt arbetssätt som innebär att arbetet med upphandling inte blir något som görs en gång vart fjärde år utan en ständigt pågående process med olika faser, vilket också lyfts i tidigare studier (Knutsson & Thomasson, 2015). Första fasen är upphandling, andra fasen är kontinuerlig uppföljning och utvärdering av befintliga avtal och leverantörer samt dokumentation av kunskapen, tredje fasen är omarbetning av förfrågningsunderlag inför ny upphandling, fas fyra är att genomföra en ny upphandling. Kommunförbundet Skåne tycks vara på god väg att tillsammans med kommuner i Skåne, Halland och Kronoberg få till stånd en sådan process.

Att verksamheten inte bedrivs i egen regi innebär inte att kommunen kan låta bli att arbeta med verksamheten och dess innehåll. Arbetet och de organisatoriska processer som krävs ser bara annorlunda ut än när verksamheten bedrivs i egen regi. För att kommunen ska kunna fullgöra sitt ansvar krävs det att de även mellan upphandlingarna aktivt arbetar gentemot de upphandlade verksamheterna och har en organisation som stödjer ett sådant arbete.

7. Avslutande kommentarer

Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller ett stöd för upphandlande myndigheter. I detta stöd görs skillnad mellan strategi för upphandling, upphandling och avtalsförvaltning. I uppdelningen tydliggörs att själva upphandlingen avgränsas till ett formellt steg i en mer omfattande administrativ process. Teknikaliteter kring juridiskt definierade upphandlingsförfaranden förefaller underordnat arbetet före, under och efter själva avtalsperioden. I tidigare studier har vi visat (Knutsson & Thomasson, 2013, 2015) betydelsen av ändamålsenlig organisering. Ett målorienterat inre arbete gör skillnad i hur väl upphandling av välfärdstjänster faller ut. Vi har observerat tecken på att konkurrensutsättning generellt inte skapar något förändringstryck på kommunalt driven äldreomsorg. Vi har visat på två enskilda goda exempel på framgångsrikt organisatoriskt lärande, där två olika kommuner utvecklade sin beställarkompetens och marknadskännedom. På så sätt har vi kunnat illustrera hur ett aktivt arbete med upphandling inom ramen för LOU kan bidra till konkurrensdriven kvalitetsutveckling. Vi har också kunnat ge exempel på såväl strukturella som processmässiga åtgärder för att institutionalisera lärande via offentliga upphandlingar: lärandet sker genom att krav och förväntningar uttrycks i förfrågningsunderlag medan utfall och konkreta erfarenheter av upphandlingen leder till justeringar av ambitionsnivån när förnyad upphandling görs. Att det är angeläget men svårt är dokumenterat sedan tidigare (SKL, 2009) men vi har genom våra studier konstaterat att det inte är omöjligt.

Resultatet av aktuell studie är framför allt en bild av en komplex verksamhet som saknar både starkt vetenskapligt stöd för vad som ska handlas upp, d.v.s. vilka behandlingar som bör handlas upp, samt ett svagt organisatoriskt minne föranlett av personalomsättning och bristande uppföljningsrutiner – hur-frågan glöms bort över tid. Ur lagstiftningen går det i stor utsträckning att utläsa ”vad” som ska åstadkommas genom vård och behandling av barn och unga. Enligt SoL (2001:453, kap 6, §7) ska socialnämnden i ansvarig kommun (i) medverka till att de får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden, (ii) verka för att de får lämplig utbildning, (iii)

verka för att de får den hälso- och sjukvård som de behöver, samt, slutligen (iv) lämna vårdnadshavarna och föräldrarna råd, stöd och annan hjälp som de behöver.

Socialtjänstförordningen (2001, 3 kap, §§ 3–9) anger också flera olika kvalitetskrav på verksamheten. Till det kommer tillståndsplikt för privata och anmälningsplikt för offentliga utförare. Det åligger utförare att upprätta ett särskilt kvalitetsledningssystem med en långtgående dokumentations-skyldighet enligt SOSFS 2011:9 (Socialstyrelsen, 2011). Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO) är tillsynsmyndighet, vilken har till uppgift att utföra årliga tillsynsbesök på alla HVB-hem oavsett driftsform. Det finns med andra ord en grundläggande kravbild redan i lagstiftningen. Kvalitetsfrågor uppstår emellertid då ”hur”-frågan väcks - hur arbetar utförarna i praktiken för att uppnå de lagstadgade målen? Här borde konkurrens enligt teorin driva på kvalitetsutvecklingen.

Vad vi har sett växa fram är att kommuner försöker lösa komplexiteten och resursbristen genom samverkan och inte enbart samverkan mellan kommuner, utan samverkan mellan kommuner som samordnas, organiseras och styrs av en intermediär. Denna intermediär tar även ansvar för såväl uppföljning av befintliga avtal och utförare som kunskapsinhämtning och dokumentation av kunskap kring marknaden och dess aktörer. Studien pekar på att intåget av intermediärer har underlättat situationen för kommunerna när det gäller upphandling av HVB-hem. I vår studie är Kommunförbundet Skåne och Kommentus två tydliga fall av en intermediärform. Studien visar emellertid också på att det finns en väg kvar att gå när det gäller att utveckla samarbetet mellan kommunerna och intermediären. Vad som framförallt tycks vara en svaghet och en risk med att använda sig av en intermediär är att kunskapen riskerar att gå förlorad på vägen. Den kunskap och erfarenhet kring placeringar och hur väl enskilda aktörer fungerar som handläggare ute i kommunerna når inte alltid hela vägen fram till intermediären. Likaså kan det ibland vara svårt för den enskilda kommunen att veta vilken kunskap som finns att hämta hos intermediären och därmed vilket stöd denne kan ge den enskilda handläggaren i samband med en placering. Avståndet mellan de inblandande aktörerna som ytterst beror på att de tillhör olika organisationer försvåras således såväl kunskapsinhämtning som lärande.

Rollen som intermediär innebär att de tar över en del av arbetet med uppföljning och utvärdering av befintliga leverantörer och avtal samt samlar kunskap om marknadens aktörer. Studien visar också på att rollen som inter-

mediär medför utmaningar för organisatoriskt lärande då kunskapsöverföring inte bara behöver ske inom, utan även mellan organisationer och att detta kräver att förutsättningar för sådan kunskapsöverföring finns. Ytterligare en försvårande omständighet är personalomsättningen ute i kommunerna. Detta är emellertid något de intermediärer vi talat med är medvetna om och de arbetar också med att ta fram processer som kan stödja kunskaps-spridning mellan organisationer. Ett arbete som är intressant och relevant inte minst med tanke på den ökade graden av samverkan mellan aktörer i offentlig sektor som vi ser idag.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det i grund och botten föreligger goda förutsättningar för ett ingående kvalitetsutvecklande samarbete mellan beställare och utförare. Det finns tydliga legala strukturer för en systematisk kunskapsutveckling mellan myndigheter och organisation som bedriver HVB-verksamhet, men det återstår mycket arbete för att svara upp emot lagens ambitioner. Upphandlingsprocessen med tillhörande avtalsförvaltning kan spela en viktig roll i arbetet med konkurrens som utvecklingsinstrument: ”Att skapa en evidensbaserad praktik i upphandlingsprocessen är angeläget eftersom det är genom den processen som HVB väljs ut, och godkänns, för placering av barn och unga.” (SKL, 2010:19). HVB-placerings komplicerade och varierande natur ställer krav på att erfarenheterna av genomförda placeringar samlas och analyseras. Här har intermediären sitt naturliga och angelägna existensberättigande.

Referenser

Argyris, C. & Schön, D. 1978. *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.

Argyris, C. 1997. Initiating Change That Perseveres. *American Behavioral Scientist*, 40(3): 299–309.

Balkfors, A. 2015. *Sociala investeringar i Sveriges kommuner och landsting/regioner – resultat från en enkätstudie*. SKL, Stockholm.

Cyert, R. M. & March, J. G. 1963. *A behavioral theory of the firm*. Pittsburgh: Carnegie Institute of Technology.

Dagens Nyheter. 2016. Akut personalbrist i de flesta kommuner, Dagens Nyheter, 2016-06-19

Dagens Samhälle. 2017. Brist på socionomer i åtta av tio kommuner. Dagens Samhälle, 2017-01-21.

Easterby-Smith, M. & Lyles, M. A. (Red.). 2011. *Handbook of organizational learning and knowledge management*: Wiley & Sons.

Huber, G. P. 1991. Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures. *Organization Science*, 2(1):88–115.

Knutsson, H. & Thomasson, A. 2013. Innovation in the public procurement process. A study of the creation of innovation-friendly public procurement. *Public Management Review* (Innovation Special Issue):1–14.

Knutsson, H. & Thomasson, A. 2015. *Lär sig kommunerna av konkurrenterna?* Rapport 28. NATKOM (<http://www.natkom.se/>), *Natkoms skriftserie*.

Konkurrensverket. 2015. *Hem för vård eller boende för barn och unga. En kartläggning av kommunernas ramavtalsupphandlingar*. Rapport 2015:3. Stockholm: Konkurrensverket.

- Lagen om vård av unga. 1990. Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Riksdagen. Stockholm.
- LOU. 2007. Lag (2007:1091) om offentlig upphandling. Riksdagen. Stockholm.
- March, J. G. 2010. *Ambiguities of experience*. Cornell University Press.
- Nilsson, I. 2012. *Sociala investeringar kring barn och unga*. Stockholm: Skandia Försäkringsaktiebolag.
- Nonaka, I. 1994. A dynamic theory of organizational knowledge creation. *Organization Science*, 5(1): 14–37.
- Oscarsson, L. 2009. *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten: En introduktion för praktiker, chefer, politiker och studenter*. SKL, Stockholm.
- Simon, H.A. 1991. Bounded Rationality and Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1): 125–134.
- SKL. 2009. *Lättare sagt än gjort. Uppföljning av kommunala konkurrensprogram i åtta kommuner*. SKL, Stockholm.
- SKL. 2010. *Upphandling och uppföljning av HVB för barn och unga*. Sveriges Kommuner och Landsting. Stockholm.
- SKL. 2015. *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. Stockholm.
- Socialstyrelsen. 2011. *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9)*. Socialstyrelsen, Stockholm.
- Socialstyrelsen. 2013. *Barn och unga i familjehem och HVB. Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter*. I Socialstyrelsen (Red.). Stockholm.
- Socialstyrelsen. 2016. *Individ och familjeomsorg: Lägesrapport 2016*. Socialstyrelsen, Stockholm.
- Socialtjänstförordningen. 2001. Socialtjänstförordningen (2001:937). Riksdagen. Stockholm.
- Socialtjänstlagen. 2001. Socialtjänstlag 2001:453. Riksdagen. Stockholm.

Förteckning över medverkande kommuner och organisationer

Följande kommuner kontaktades och fick fråga och påminnelse om att ställa upp på intervju:

Askersund, Borås, Essunga, Finspång, Härryda, Kinda, Lerum, Lidköping, Motala, Munkedal, Norrköping, Osby, Piteå, Sjöbo, Skellefteå, Tanum, Tidaholm, Tranemo, Tranås, Valdermarsvik, Vara, Åtvidaberg

Följande kommuner intervjuades:

Askersund, Borås (2 personer), Lidköping (2 personer), Motala, Munkedal, Norrköping, Tanum

Utöver kommuner intervjuades följande organisationer:

Inspektionen för vård och omsorg
Kommentus Kommunförbundet Skåne
Sveriges Kommuner och landsting

