

Hur få fler sociala företag som utförare av offentliga tjänster?

– en guide om offentlig upphandling



Sammanfattning	3	● ● ● ● ● ● ●
Den sociala ekonomin som en resurs att ta tillvara	3	
Hinder i relationen med den offentliga sektorn	3	
Förslag på åtgärder	3	
Rapportens målgrupp	4	
Medverkande	4	
Bakgrund till denna rapport	5	● ● ● ● ● ● ●
Den sociala ekonomin	6	● ● ● ● ● ● ●
Social ekonomi och sociala företag	6	
Fakta om den sociala ekonomins betydelse	7	
Tendenser och utmaningar	7	
Drivkrafter och former	9	
Den sociala ekonomins juridiska former	9	
Relationen mellan social ekonomi och offentlig sektor idag	12	● ● ● ● ● ● ●
Att få bidrag eller bli upphandlad	12	
Vanliga villkor för bidragsgivning	12	
Lagen om offentlig upphandling	12	
Relationens utformning inom olika sektorer	13	
Brist på ekonomiska jämförelsetal	15	
Att öka andelen utförare från den sociala ekonomin	17	● ● ● ● ● ● ●
Att mötas kring behov som brukarna definierat	17	
Framgångsfaktorer för lyckad etablering av sociala företag	18	
Kundval – ett sätt att öka mångfalden	18	
Politikernas betydelse i processen	19	
Hinder för utförare från den sociala ekonomin	20	
Undanröjande av hinder	21	
Om att ta sociala hänsyn vid upphandling	23	
Program för social ekonomi lokalt och regionalt	27	
Goda exempel internationellt	28	
Referenser	30	● ● ● ● ● ● ●
Bilaga 1. Växjö kommuns policy för social ekonomi	30	
Bilaga 2. Översättning från "Proactive procurement"	33	
Bilaga 3. Förslag till skrivelser i anbudsinbjudan för sociala hänsyn	34	

NUTEK
– NTG socialt företagande
Liljeholmsvägen 32,
117 86 Stockholm
Telefon 08-681 91 00
www.nutek.se

Coompanion
– Göteborgsregionen
Lindholmspiren 5,
417 56 Göteborg
Telefon 031-744 01 60
www.coompanion.coop

Den sociala ekonomin – en resurs att ta tillvara

Företagen inom den sociala ekonomin såsom kooperativ, ideella föreningar och stiftelser har verksamhetsidéer som uppstått utifrån brukarnas behov i stor utsträckning och de har flera mål med sitt företagande, samhälleliga, sociala och ekonomiska.

De utgör en outnyttjad resurs när det gäller att leverera till offentlig sektor. Detta beror på att de behov som dessa företag identifierat inte alltid upplevs lika prioriterade från förvaltningarna som från brukarna. Det beror också på att kommunerna inte ”räknar med” eller samarbetar med den sociala ekonomins företag när de planerar till exempel utbyggnad av äldreomsorg.

Om det blir en fråga om offentlig upphandling, av till exempel hemtjänst, har också dessa små företag små möjligheter att vara med att konkurrera vid anbudsgivning då denna ofta är anpassad för stora aktörer med finansiella muskler.

Även om det finns möjligheter att skriva in i anbudsinbjudan krav på sociala hänsyn är detta mycket sällan använt.

Detta innebär att samhället ”går miste” om de sociala och samhälleliga värden som dessa företag skulle kunna leverera. Ett större utbud av sociala företag som agerar på marknaden skulle kunna vara en del i att klara framtidens offentligt finansierade service med en allt äldre befolkning, behov av nya och mindre kostnadskrävande former av service och rekrytering av arbetskraft till vård och omsorg.

En annan utmaning för framtiden är att en stor del av befolkningen står utanför arbetsmarknaden och de sociala företagen ofta innebär möjligheten för nya grupper att ta plats på arbetsmarknaden.

Det innebär också att upphandlingen, när bara några få stora företag kommer ifråga, inte sker i verklig konkurrens. I förlängningen av detta minskar medborgarnas valfrihet när de bara kan välja mellan några få stora aktörer.

I den här rapporten berättar vi om vilka hinder det finns för sociala företag när det gäller att vara leverantörer till offentlig sektor och vi föreslår också olika sätt att undanröja dem.

Hinder för den sociala ekonomin som utförare

När det gäller upphandling är stora volymer ett hinder för små aktörer utan finansiella muskler. Detta gäller såväl den sociala ekonomins företag som andra småföretagare.

Ofta saknas administrativ beredskap hos företagen för att klara det omfattande förfrågningsunderlaget och den komplicerade upphandlingsprocessen som också ofta är mycket kort.

De berörda företagen har ofta startat därför att man upplevt en brist, att man har ett behov som inte tillgodoses av den offentliga sektorn, till exempel äldreomsorg på andra språk. Utifrån ”den svenska modellen” där all offentlig service utförs av den offentliga sektorn, finns ingen tradition att planera service ihop med den sociala ekonomin därför tar man oftast för givet att nyetableringar och förändringar i offentlig service ska drivas av offentliga utförare. Det saknas kanaler för att ta upp dessa initiativ och göra dem till uppdrag.

Något som skulle kunna vara en fördel för den sociala ekonomins företag, möjligheten av att skriva in sociala klausuler i förfrågningsunderlaget, utnyttjas nästan aldrig på grund av att politiker och tjänstemän har upplevt denna möjlighet som krånglig och otydlig.

Förslag på åtgärder

Att dela upp stora upphandlingar i mindre delar ger fler aktörer möjlighet att agera på förfrågningsunderlag.

Att göra förfrågningsunderlagen mer lättförståeliga, att anordna informations- och utbildningsinsatser för dessa och andra små företag skulle ”släppa in” fler aktörer.

En annan åtgärd är att planera verksamheter ihop med företrädare för social ekonomi. I den här guiden finns flera konkreta förslag kring sådan planering.

Vi vill också framhålla möjligheten att skriva in sociala klausuler som villkor vid upphandling. Då blir socialt ansvar en konkurrensfördel.

Rapportens målgrupp

Denna rapport vänder sig till dig, tjänsteman eller politiker, som är intresserad av att utveckla offentlig service genom en ökad andel utförare från den sociala ekonomin.

Vi hoppas att även företrädare för olika organisationer inom den sociala ekonomin som vill utveckla sin relation med offentlig sektor kan ha glädje av denna kunskap.

Medverkande

Huvudförfattare är Eva Ternegren, kooperativ rådgivare i Göteborg med mångårig erfarenhet från rådgivning till verksamheter inom framförallt vård och omsorg.

Förutom Eva Ternegren har arbetsgruppen för offentlig upphandling inom detta projekt bestått av Jerker Thorsell, konsult i företaget Genombrott, David Lenefors, kooperativ rådgivare på Coompanion i Stockholm och Yngve Karlsson, jurist, som bidragit med vissa textavsnitt och synpunkter.

Exempel på kooperativa företag som levererar till offentlig sektor idag.



Barn på föräldrakooperativet
I Ur och Skur Utsikten i Göteborg.



Vägen ut möter en företrädare för
Näringsdepartementet.



Salma Nazzal vid invigningen på fritidsgården
Diamanten i Gårdsten.

Idén till denna guide uppkom på grund av att det bland sociala företag, liksom bland andra småföretag, finns erfarenheter av svårigheter när de försöker sälja sina tjänster till offentlig sektor. Rapporten är skriven som en del av Equalprojektet Socialt företagande. En viktig del av vårt Equalarbete är att försöka påverka nationella strukturer och vår förhoppning är att denna skrift ska beskriva något av problematiken med offentlig upphandling men också komma med konkreta förslag till åtgärder.

Skriften vänder sig till tjänstemän som i sin profession sysslar med upphandling och bidragsgivning och kan förhoppningsvis vara ett stöd till den som vill anlita social ekonomi som leverantör av tjänster.

Ett mål med offentlig upphandling är, enligt vårt synsätt, att medborgarna får ta del av ett varierat utbud av varor och tjänster där flera företag av olika storlek och med olika inriktning kan konkurrera vid anbudsgivning.

Att slutresultatet av upphandlingen blir att endast stora företag med särskild upphandlingskompetens kan komma ifråga motverkar bland annat konkurrensutsättningens grundläggande syfte att få fram det mest kostnadseffektiva alternativet.

I detta avseende haltar upphandlingen idag. Inom vissa branscher, till exempel äldreomsorgen, har minst 50 % av upphandlingarna hamnat hos sju stora bolag som därför utökar sitt storleksmässiga försprång gentemot andra aktörer ytterligare.

I SOU 2001:31 konstateras dessutom att det inom vissa branscher råder brist på anbudsgivare / leverantörer av tjänster.

Vi vill här peka på den sociala ekonomin som en outnyttjad resurs. Det handlar om kooperativ, ideella föreningar och stiftelser som vill erbjuda sina tjänster inom till exempel äldreomsorg, social omsorg, handikappomsorg men också inom parkskötsel, varuleveranser och catering. Deras verksamhetsidéer har uppstått ur brukarnas behov i stor utsträckning och de har flera mål med sitt företagande, samhällseliga, sociala och ekonomiska.

De har dock svårt att göra sig gällande i upphandlingssituationer. Stora upphandlingsvolym, bristande administrativ beredskap vid snabba upphandlingstider samt komplicerade upphandlingsprocesser är några av anledningarna.

Minskade volymer och minskad tidspress är alltså viktiga faktorer när man vill möjliggöra för fler aktörer. En annan faktor är att planera verksamheter ihop, företrädare för social ekonomi och företrädare för offentlig sektor.

Vi vill särskilt framhålla möjligheten att skriva in sociala klausuler som villkor vid upphandling. Det skulle kunna gynna företag som bidrar med sociala mervärden.

Denna guide har granskats av jurist Roland Adrell, Gärde Weslau Advokatbyrå i Göteborg, som anser innehållet vara korrekt och som tillfört en del synpunkter som framförallt påverkat utformningen av avsnittet om sociala hänsyn.



Den sociala ekonomin

Social ekonomi och sociala företag

Med social ekonomi brukar man mena kooperativ, frivilligorganisationer och folkrörelser. 1989 blev begreppet en officiell term inom EU och en särskild enhet inom Kommissionen fick ansvar för frågorna. Inom EU används avgränsningen CMAF som står för Cooperatives, Mutuals (ömsesidiga företag), Associations(föreningar) och Foundations (stiftelser). Ofta används denna förkortning likvärdigt med social ekonomi.

I och med det svenska inträdet i EU började begreppet social ekonomi användas i Sverige. Företeelsen var inte ny men begreppet var det.

1997 tillsatte regeringen en arbetsgrupp med uppgift att kartlägga villkoren för den sociala ekonomin samt belysa dess betydelse i samhället.

Utredningen gav följande beskrivning om vad social ekonomi är i Sverige

"Med social ekonomi avses organiserade verksamheter som primärt har samhällsrelaterade ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn. Dessa sociala och ekonomiska verksamheter bedrivs huvudsakligen i föreningar, kooperativ, stiftelser och liknande sammanslutningar. Verksamheter inom den sociala ekonomin har allmännyttan eller medlemsnytta, inte vinstintresse, som främsta drivkraft".

Beträffande vinstintresset är det viktigt att påpeka att dessa företag självklart måste ge ett positivt resultat, det vill säga intäkterna måste överstiga kostnaderna och det kan också finnas behov av att bygga upp ett eget kapital att ha till investeringar eller som resurs i "sämre tider"

Skillnaden mot ett vinstdrivande aktieföretag är att här behålls vinsten i företaget och delas inte ut till aktieägare som inte är aktiva i företaget. Skrivningen innebär också att företagen inte har vinst som främsta drivkraft, de har alltså andra drivkrafter i första hand men det utesluter inte att de kan ha ett större eller mindre lönsamhetsmål också.

Ett annat begrepp som börjar användas i dessa sammanhang är "sociala företag". Här finns inte någon officiell definition men en förklaring av begreppet som vi använt inom vårt Equal projekt

"Socialt företagande" i den nationella handlingsplanen är :

Ett "socialt företag" är en näringsverksamhet som

- har som ändamål att integrera personer som står långt från arbetsmarknaden i samhälle och arbetsliv
- huvudsakligen återinvesterar sina vinster i egna eller liknande verksamheter
- skapar delaktighet för medarbetarna genom ägande, avtal eller på annat väl dokumenterat sätt
- är fristående från offentlig verksamhet

I Europa finns också ett forskningsnätverk, EMES som ställt upp ett antal kriterier på socialt företagande:

EMES har ställt upp följande nio kriterier för att definiera det sociala företagandet:

- målet är att tjäna samhället genom att integrera människor som har svårt att komma in i samhälle och arbetsliv
- grupp av medborgare, förening eller annan (dvs. sociala entreprenörer) tar initiativet
- delaktighet från medarbetarna
- beslutsmakten i företaget baseras inte på kapitalägarande
- ingen eller begränsad vinstutdelning (vinsten återinvesteras eller går till en ägare som oftast är en ideell förening)
- självständighet från det offentliga
- permanent produktion av varor och tjänster
- medarbetarna betalas lön eller annan ersättning för sitt arbete
- ekonomiskt risktagande (både i projektstadiet och i den permanenta verksamheten men av olika art)

Relationen med offentlig sektor historiskt

Från början fanns företeelsen "social ekonomi" för att lösa behov där man kunde påvisa att den gemensamma nyttan i att lösa problemen tillsammans var fördelaktigare än att hitta individuella lösningar. Skrän och byrådd där både ekonomiska och sociala problem kunde lösas i begränsad utsträckning har funnits från medeltid och framåt.

Sjukförsäkringar genom fackföreningar kom i början av 1900-talet. Offentlig sektor som finansär och producent av gemensamma välfärdslösningar växte fram med hjälp av de stora välfärdsreformerna på 50–60-talen. Under några årtionden rådde ”monopol” inom välfärdsproduktion. I stort sett all barnomsorg, skolverksamhet, äldreomsorg och sjukvård finansierades och tillhandahölls av offentliga organisationer.

Sedan början av 1990-talet har vi börjat leta efter alternativ till de offentliga lösningarna. Sakta men säkert växer andelen barnomsorg, skola, vård och omsorg som utförs i alternativa driftsformer.

Enigheten är stor kring att dessa tjänster ska vara offentligt finansierade. Det handlar inte om en ”privatisering” i bemärkelsen att medborgarna ska betala för dessa tjänster ur egen ficka.

Drivkraften för att hitta nya utförare är både en förhoppning om att genom konkurrensutsättning hitta mer ekonomiskt fördelaktiga lösningar och att öka möjligheten för den enskilda brukaren att välja den tjänst/vård som passar de egna behoven.

Andelen företag från den sociala ekonomin som utför tjänster med offentlig finansiering ser olika ut i olika sektorer. På områden som äldreomsorg och sjukvård är den mycket låg och dessutom minskande.

När det gäller barnomsorg och personlig assistans är andelen företag från social ekonomi, högre, något som vi kommer att återkomma till.

Fortfarande finns många kommuner där alternativa utförare till kommunen i stort sett saknas.

Fakta om den sociala ekonomins betydelse

Det är svårt att utan nya resurser för att beställa statistik, få fram aktuella uppgifter om den sociala ekonomins ställning och omfattning i Sverige. Jag hänvisar nedan till rapporten från december 1999 som den tidigare nämnda Arbetsgruppen för social ekonomi vid regeringskansliet tog fram.

Arbetsgruppen gjorde bland annat följande uppskattningar av den sociala ekonomins omfattning i Sverige:

- Det finns minst 200 000 föreningar, varav c:a 150 000 är ideella och 20 000 är ekonomiska föreningar. Det finns 30 000–50 000 stiftelser.
- Antalet anställda i dessa organisationer är närmare 200 000.
- Den sammanlagda omsättningen är minst 120 miljarder kronor.
- 90 % av befolkningen i åldrarna 16–84 år är medlemmar i någon förening.
- 30 % av befolkningen i åldrarna 16–84 år har ett eller flera förtroendeuppdrag i någon/några föreningar. Det ideella arbetet i Sverige uppskattas motsvara c:a 300 000 heltidstjänster.

Tendenser och utmaningar

Utmaningarna för den offentliga sektorn

Det finns en generell utmaning inför de kommande 30–40 åren och en oro att den generation som lämnar arbetskraften de närmaste tio åren inte kommer att ersättas av lika många nya personer som träder in på arbetsmarknaden. Detta arbetskraftsunderskott kommer att innebära att för få kommer att få ”försörja” dem som inte arbetar. Den demografiska obalansen drabbar de mest utsatta, de gamla och funktionshindrade i behov av omsorg och vård.

Framtidens äldreomsorg

Beträffande äldreomsorgen i framtiden finns en del demografiska, ekonomiska, och politiska faktorer som talar för att social ekonomi kan ha en roll att spela genom att bli ett alternativ eller komplement till offentligt driven omsorg.

Några sådana är

- Den faktiska pensionsåldern idag är 60,5 år. Det innebär att människor har mer tid att planera för sitt äldreboende när de är friska och aktiva.
- Äldres köpkraft är idag större än tidigare. Idag betalar brukarna endast 6 % av kostnaderna för hemtjänst via avgifterna i Sverige (enligt uppgift från OECD). Det är rimligt att tänka sig att en del, så kallade hushållsnära tjänster, kommer att be-

talas av framtidens pensionärer själva.

- Den kommunala omsorgen har svårt att rätta till, den har minskat i omfång kontinuerligt sedan 1980 och har ibland svårt att klara efterfrågan. Drygt 5 000 gamla står idag på väntelista till äldreboende, som de blivit beviljade som bistånd. Fler och mindre utförare kan komma att ge fler och mer kostnadseffektiva lösningar i kombination med att fler människor arbetar ideellt i vården.
- Brukarna och deras anhöriga ställer högre krav på en äldreomsorg anpassad till de egna behoven. I rapporten "Hur möter vi framtidens äldreomsorg?" (Koopi 2003) framkom det att nio av tio som var äldre än 75 år ansåg det viktigt att fritt få välja vårdgivare. I Nacka kommun, där man sedan 1992 har haft en så kallad kundvalsmodell inom äldreomsorgen, växer andelen som väljer utförare. 2003 var det 35 % av de äldre som gjort ett val. Det talar för att de äldre nu och i framtiden kommer att efterfråga äldreomsorg på egna villkor.
- Den politiska acceptansen för alternativ till kommunal verksamhet ökar i stort sett i alla partier. Dock konstaterades våren 2002 i Svenska kommunförbundets enkätundersökning att i 8 av 10 kommuner drivs 90 % eller mer av äldreomsorgen i kommunal regi.
- Antalet äldre ökar hela tiden. Om tio år kommer 25 % av befolkningen i Europa att vara över 60 år. Detta sätter press på att hitta alternativ för organiseringen av äldreomsorgen.

Arbetskraftsbrist inom vård och omsorg

Det finns redan tendenser till svårigheter att rekrytera vissa personalgrupper till vård och omsorg. Eftersom medelåldern är hög kommer det också att ske stora pensionsavgångar inom de närmaste 10-15 åren. Frågan är om den generationen som ska in på arbetsmarknaden verkligen kommer att söka sig till offentlig sektor. Lågt löneläge, bristande inflytande i den egna arbetssituationen, tröga och stora arbetsorganisationer och omvittnat dålig respons från arbetsgivaren på den anställdes arbetsprestationer är faktorer som inte talar för den offentliga sektorns attraktionskraft

på nya generationer. En väg ur detta kan vara att arbeta medvetet för att etablera fler och mindre aktörer inom välfärdsområdet. Då blir det fler arbetsgivare att välja på för arbetstagarna och kanske större möjlighet att välja arbetsgivare efter egna preferenser. Att möjligheterna att etablera nya företag på detta område ökar kan också attrahera mer entreprenörsinriktade personalgrupper och bredda rekryteringsbasen till arbetsområdet välfärd. Det kan också locka personalgrupper som är trötta på de ofta tröga och hierarkiska offentliga organisationerna, att arbeta i nya driftsformer och på så sätt bli kvar inom sina respektive yrkesområden.

Integration av utsatta grupper

Ett omvittnat problem i dagens samhälle är att så stor andel av den potentiella arbetskraften i praktiken står utanför arbetsmarknaden. Det kan gälla invandrare, funktionshindrade, före detta kriminella och missbrukare. Offentlig sektor är inte bättre på att rekrytera dessa grupper än andra arbetsgivare. Ett viktigt mål för framtiden, både för att upprätthålla välfärden och för att skapa ett samhälle där alla känner sig behövda, måste vara att dessa grupper kommer in i arbetslivet. En "lättare" väg än att bli anställd kan vara att dessa utsatta grupper definierar sina egna behov och hittar gemensamma affärsidéer för att starta sociala företag. Exempel på sådana företag är Basta och Vägen Ut. I båda fallen handlar det om före detta kriminella och före detta missbrukare som tillhandahåller boende och arbetsplatser för människor som är nyutskrivna från Kriminalvården.

Andra exempel är hemtjänstföretag som tillgodoser behovet av hemtjänst för olika språkgrupper, till exempel på finska och arabiska. De ger arbete till kvinnor och män i medelåldern som inte hittat sin plats på arbetsmarknaden. De ger arbete till personer med annan språklig och kulturell kompetens än den traditionella. Kooperativa förskolor startade av arbetslösa kvinnor i förorter där majoriteten av befolkningen har invandrarbakgrund är också exempel på ett sätt att öka integrationen.

Drivkrafter och former

Drivkrafterna för att starta ett socialt företag skiljer sig åt beroende på om det är brukare eller personal som startar.

Brukarkooperativ

En stor grupp som startar företag inom den sociala ekonomin är brukare. Brukarkooperativ är företag som startas, drivs och ägs av dem som behöver en viss tjänst eller anhöriga till dem som behöver tjänsten. Som medlem stannar man i föreningen så länge som behovet av tjänsten finns, sedan lämnar man föreningen och nya medlemmar träder till. En anledning till att brukare vill starta verksamheter är att man upplever en brist av något slag.

Det finns inte förskoleplats när familjen behöver den till exempel. Det kan också handla om boende för äldre, eller en grundskoleplats tillräckligt nära hemmet. Men det finns också andra sorters skäl som handlar mer om kvaliteten i den typen av tjänster man efterfrågar. Föräldrarna till barnen i en kooperativ förskola kan söka en speciell pedagogisk profil, småskalighet, en miljöcertifierad verksamhet eller helt enkelt ett direkt inflytande i den verksamhet där barnen tillbringar en stor del av sin dag.

Inom äldreomsorgen kan det handla om att etablera ett boende i den gamles närmiljö eller att få bo ihop med likasinnade eller något så enkelt som att få möjlighet att få tala det egna språket. Medlemmarna i brukarkooperativen kan vara ytterst engagerade men har av naturliga skäl begränsat med tid för sitt företagande då de oftast har sitt yrkesarbete på annat håll. Det finns kanske inte heller så mycket intresse för själva företagandet.

Företagandet är ett medel för att åstadkomma just denna tjänst, inte för att till exempel öka vinsterna för sina ägare.

Ibland kan det dock finnas ett intresse för att förbilla en tjänst som man betalar för eller i alla fall göra den mer kostnadseffektiv. Brukarkooperativen anställer självklart personal för den dagliga driften och de anställda får oftast en självständig ställning med stort ansvar även för ledning och administration.

Personalkooperativ

Personalkooperativen, det vill säga företag där medlems-/ägargruppen utgörs av de anställda, eller en majoritet av de anställda har ibland liknande motiv som brukarkooperativen. Det kan finnas grupper som kommer från brukarsammanslutningar till exempel muslimska förskollärare och barnskötare som vet att det finns intresse från föräldrar för att placera sina barn i en verksamhet med muslimska värderingar och därför startar en sådan. Man väljer formen personalkooperativ för att föräldrarna inte är beredda att ta på sig ett företagaransvar eller för att det är enklare att driva förskolan i denna form.

Andra skäl för att starta en verksamhet kan vara att det är ett sätt att komma in på arbetsmarknaden eller för att man vill arbeta ihop med arbetskamrater som man själv valt.

Den som tidigare arbetat inom offentlig verksamhet berättar om en längtan efter att få ta ett helhetsansvar, att förverkliga ett viss arbetssätt och att få närhet till beslut.

Ofta finns det motiv som handlar om att förbättra för brukarna/klienterna. Man tror att man i form av ett personalkooperativ kan göra ett bättre jobb och åstadkomma en bättre kvalitet i tjänsterna för brukarna-klienterna-kunderna.

Det förefaller ibland lite paradoxalt att personalgrupper tar på sig företagandets alla förpliktelser för att få möjlighet att få ägna sig mer åt sitt jobb som sjuksköterska eller förskollärare men många hävdar faktiskt att det blir så, när de inte längre ingår i en stor förvaltningskrav på möten, administration och omorganiseringar.

Självklart finns också med motiv om att få bättre anställningsförhållanden och förmåner när de anställda själva får kontroll över ekonomi och kanske också kan arbeta med ytterligare uppdrag utöver sin kärnverksamhet.

Den sociala ekonomins juridiska former

I Sverige finns inte någon särskild företagsform för sociala företag. Däremot ryms en mängd organisationsformer inom den sociala ekonomin. I rapporten Social ekonomi i EU-landet Sverige

nämns ekonomiska föreningar, ideella föreningar, bostadsrättsföreningar, stiftelser, fonder, samfälligheter, hypoteksföreningar, ömsesidiga försäkringsbolag, sparbanker, understödsföreningar och erkända arbetslöshetskassor. I andra länder i Europa finns andra associationsformer för allmännyttiga eller sociala företag. Italien till exempel har sedan slutet på 80-talet en lag om sociala kooperativ, en företagsform som har viss särställning när det gäller att få uppdrag från de offentliga myndigheterna. I flera länder i Europa, till exempel i Storbritannien, Finland och Litauen har nyligen införts nya företagsformer avsedda för organisationer inom den sociala ekonomin.

Vi har här valt att beskriva de tre former vari social ekonomi med offentlig finansiering vanligtvis bedrivs i Sverige.

Ideella föreningar

Ideell förening är den vanligaste associationsformen inom social ekonomi. Det finns ingen lagstiftning kring denna föreningsform, vilket gör att det ibland är svårt att förutse vad som gäller.

För att bilda en ideell förening bör man vara minst två personer. Det ska finnas stadgar för föreningen och en utsedd styrelse. Föreningen behöver bara registreras om den ska bedriva näringsverksamhet. Registreringen sker hos Skatteverket. Föreningen kan också registreras på Bolagsverket för att skydda föreningens namn. Föreningen utgör efter bildandet en juridisk person och styrelsen företräder föreningen.

I skattehänseende finns två typer av ideella föreningar; vanliga ideella föreningar och allmännyttiga föreningar. De allmännyttiga kan få begränsad skattskyldighet, det vill säga föreningen behöver inte betala skatt på överskott i verksamheten och inte heller moms. För att räknas som allmännyttig ska föreningen ha ett allmännyttigt syfte (den ska till exempel utöva hjälpverksamhet, verka för barns vård, främja vetenskaplig forskning eller liknande), den ska vara öppen för alla som vill vara med och inkomstanvändningen i föreningen ska till 80% gå till att förverkliga syftet.

De vanliga ideella föreningarna, till exempel frimärksklubbar eller liknande har inte dessa skatteförmåner. Styrelsen i en ideell

förening har ett begränsat personligt ansvar. De behöver inte svara med sina personliga tillgångar om föreningen går i konkurs. Detta gäller endast om föreningen verkligen har ett ideellt syfte eller inte bedriver ekonomisk verksamhet.

Ekonomiska föreningar

Föreningsformen styrs av Lagen om ekonomiska föreningar som i sin tur följer de kooperativa principerna. Det är den form som mest används av kooperativa företag, där föreningen verkar för sina medlemmars ekonomiska intressen. Den kan givetvis även verka för andra sociala, kulturella och samhälleliga syften men i grunden ska det handla om ekonomiska verksamheter till nytta för medlemmarna.

För att bilda en ekonomisk förening ska man vara minst tre personer, fysiska eller juridiska. Det ska finnas styrelse, stadgar i enlighet med lagen samt en utsedd revisor. Föreningsformen har ett öppenhetskrav som innebär att den bara kan sätta upp "naturliga" begränsningar för vilka medlemmar man tar in. Begränsningarna får inte vara godtyckliga och de måste ha en godtagbar anledning som framgår av stadgarna. Föreningen ska registreras hos Bolagsverket.

Ekonomiska föreningar har inga skatteförmåner jämfört med andra företagsformer. Inte heller blir företagsformen förmånligt behandlad vid till exempel bidragsgivning. Helt öppna konsumentkooperativa föreningar kan dock slippa betala skatt på det till medlemmar utdelade överskottet. Styrelsen har inget personligt ansvar i juridisk mening. Föreningsformen är vanlig inom social ekonomi när verksamheterna ska drivas av brukare eller anställda.

Stiftelser

Det finns ca 50 000 stiftelser i Sverige och en del av dem har samhällsnyttiga ändamål och återfinns inom den sociala ekonomin.

Stiftelserna styrs av en relativt nyinrättad Stiftelselag. Liknande finns i flera andra europeiska länder.

Det finns fyra sorters stiftelser:

- Ursprunglig, det finns en summa pengar från början vars utdelning går till stiftelsens ändamål.
- Insamlingsstiftelser, syftet är att samla in pengar till ett bestämt ändamål.
- Näringsdrivande stiftelser, bunden av ändamålet till vilket utdelning ska gå.
- Pensionsstiftelser.

Stiftelser registreras hos Länsstyrelsen och får säte i ett visst län.

Länsstyrelsen utövar också tillsyn, följer upp och kontrollerar räkenskaper. Stiftelsen förvaltas av en styrelse eller en som utses vid stiftandet. Det förekommer att banker utgör förvaltaren. En stiftelse måste ha en auktoriserad revisor.

Typiskt för stiftelsen är att den inte har några medlemmar. Stiftaren anger i stiftelseurkunden vad syftet är och till vilket ändamål inkomsterna ska användas. Stiftaren har också stort inflytande på förvaltningen av stiftelsen. Det är mycket svårt att ändra stiftelsens syfte, eftersom en viktig poäng med stiftelseformen är att stiftaren ska vara garanterad att förmögenheten, som utgör stiftelsen, ska användas för ursprungligt syfte.

En allmännyttig stiftelse kan vara begränsat skattskyldig på samma sätt som en ideell förening. Som exempel på att myndigheterna är relativt restriktiva i att bevilja nya tillstånd för stiftelser kan nämnas att i Västra Götaland regionen + Halland registreras upp till tio stiftelser per år.



Länsstyrelsen
www.lst.se



Skatteverket
www.skatteverket.se

Relationen mellan social ekonomi och offentlig sektor idag

Att få bidrag eller bli upphandlad

Det finns i princip två sätt för kommunen att "betala" för tjänster som utförs av social ekonomi. Det är formellt sett en stor skillnad på om tjänsten betraktas som ett uppdrag – då ska den upphandlas – eller om det är fråga om bidragsgivning, då finns inga krav på ett upphandlingsförfarande. Det finns relativt stora möjligheter för kommunerna att lämna bidrag till företag och föreningar inom till exempel kultur-, idrotts- och fritidssektorn och även till föreningar som ägnar sig åt så kallat frivilligt socialt arbete. På det senare området är det ibland svårt att avgöra vad som är stöd och vad som borde vara uppdragsersättning.

En avgörande fråga vid kommunens bedömning av om en verksamhet kan betraktas som bidragsberättigad eller om den ska upphandlas är om tjänsten föregås av en biståndsprövning. Exempel på en biståndsprövad verksamhet är hemtjänst och särskilt boende. Här handlar det alltså om upphandling om kommunen väljer att anlita utomstående aktörer. Är det fråga om öppen dagverksamhet för äldre kan det gå bra med bidragsgivning utan föregående upphandling.

Fördelen med bidragsgivning, sett ur bidragstagarens synpunkt, är att verksamheten slipper att utsättas för den prövning som en upphandling innebär med risken att bli utkonkurrerad av andra aktörer. Man har i regel också en mer självständig relation i förhållande till kommunen än vad en entreprenadverksamhet har. Till exempel kan föreningen själv bestämma vilka nya medlemmar man ska ta in, fattar själv beslut om omfattning av tjänsterna etc. och är inte bunden av långa eller korta kontrakt eftersom ett avtal i regel inte finns eller finns tills vidare. Nackdelen är en större otrygghet om på vilka villkor bidraget utgår nästa år och att politiska beslut snabbare kan påverka bidragsgivning jämfört med entreprenadkontrakt.

Vanliga villkor för bidragsgivning

Följande krav är vanliga för att bidragsgivning ska vara möjlig:

- Verksamheten är inte uteslutande eller näst intill uteslutande

beroende av finansiering med frivilliga kommunala medel.

- Kommunen har inte tagit initiativ till verksamheten.
- Verksamheten bedrivs huvudsakligen i syfte att tillgodose anordnarens egna behov.
- Verksamheten bedrivs inte i förvärvssyfte.
- Anordnaren är inte primärt underkastad kommunens styrning och beslutsrätt men kan stå under offentligrättsligt reglerad tillsyn.
- Anordnaren och kommunens inbördes relation är inte reglerad genom ett avtal utan styrs i regel av en offentligrättslig reglering, typ riktlinjer för att bidrag ska utgå på ett visst område.
- Anordnaren förutsätts inte genomföra sitt uppdrag mot ersättning för avtalad prestation utan får istället ett bidrag till egenfinansiering.

Samtliga dessa krav behöver inte vara uppfyllda men det ska framgå att det vid en samlad bedömning inte handlar om ett uppdrag (SOU 2001:31).

Lagen om offentlig upphandling

Lagen om offentlig upphandling (LOU), som infördes 1994, har haft en stor betydelse för utvecklingen av förhållandet mellan offentlig sektor och social ekonomi. Lagstiftningen anpassades efter EU rätten och innebar bland annat att det blivit en förskjutning från bidragsgivning till upphandling på flera områden. Man kan till exempel konstatera att år 2000 utgick mer pengar i form av uppdragsersättningar än i form av bidrag till social ekonomi. Tidigare har det varit tvärtom.

Denna manual avser inte att vara en genomgång om vad LOU innebär men jag vill peka på ett par viktiga punkter i lagen. All offentlig upphandling ska göras i enlighet med huvudregeln om affärsmässighet (juli 2006). Det innebär bland annat att upphandling ska göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare och anbud ska behandlas utan ovidkommande hänsyn. Lagen har

setts över sedan dess och i maj 2005 lades ett betänkande fram som föreslår att termen affärsmässighet tas bort och ersätts med:

”Tilldelning av offentliga kontrakt skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns. Upphandlande myndigheter skall behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Genomförandet av upphandlingsförfarandet skall ske med iakttagande av öppenhet.”

Det är den så kallade huvudregeln om affärsmässighet som har reducerats till en mera saklig beskrivning av vad som ankommer på den upphandlande myndigheten (för närvarande upphandlande enhet) att beakta när man bestämmer sig för en leverantör. 2001 presenterades en statlig utredning (SOU 2001:31 – Mera värde för pengarna) som behandlade frågor kring offentlig upphandling. Kommittén ansåg att lagen om offentlig upphandling medger upphandlande enheter att ta vissa samhällspolitiska hänsyn vid offentlig upphandling. Möjligheten har oss veterligen aldrig utnyttjats vid upphandling i Sverige. I juni 2004 tillsattes den utredning under ledning av Leif Lindstam som nämnts ovan, med uppgift att bland annat är se över den svenska lagstiftningen om offentlig upphandling för att undersöka möjligheten av att implementera sociala hänsyn vid offentlig upphandling i svensk lagstiftning. Utredningen har nu lämnat sitt slutbetänkande. Detta är ett arbete som pågår i flera europeiska länder. Mer om detta längre fram.

De vanligaste upphandlingssätten

Bestämmelserna om upphandling av vård och omsorg finns i kapitel 6 i Lagen om offentlig upphandling. Enligt dessa ska upphandling av sådana tjänster göras som förenklad upphandling eller urvalsupphandling. I vissa fall kan också direktupphandling förekomma.

Förenklad upphandling innebär att kommunen annonserar eller tillskriver ett antal leverantörer för att begära in anbud. Vem som helst kan lämna ett anbud och i de fall kommunerna gör skrivelser ska dessa utgå till så många leverantörer att tillräcklig konkurrens kan uppnås. Skriftlig anbudsinfordran ska alltid göras. När anbu-

den är lämnade kan den upphandlande enheten förhandla med en eller flera av anbudsgivarna.

Urvalsupphandling vänder sig den upphandlande enheten till ett visst antal potentiella leverantörer som ombeds komma in med intresseanmälningar. Av dessa anmälningar ska upphandlingsenheten välja ut ett antal leverantörer som man vill gå vidare med. Dessa lämnar då anbud och sedan sker upphandlingen på samma sätt som vid det förenklade tillvägagångssättet.

Direktupphandling innebär att kommunen/landstinget inte använder sig av konkurrensutsättning utan vänder sig direkt till en leverantör. Enligt lagen får detta förekomma när upphandlingen uppskattas vara av ”lågt värde” eller när det finns synnerliga skäl. Vad lågt värde är kan tolkas mycket brett. Variationer finns på mellan 40 000 och 200 000 kr. I Göteborgs stad till exempel fastställdes, i den upphandlingspolicy som antogs i kommunfullmäktige i september 2004, att lågt värde kan definieras som fem basbelopp. I Upphandlingsutredningen 2006:28 föreslås att nivåerna för när direktupphandling får användas slås fast i lagtext baserat på de tröskelvärden som kommissionen definierar årligen. Idag skulle det handla om 200–220 000 kr för varor och tjänster utan särskilda skäl.

Relationens utformning inom olika sektorer

Skola och förskola

På förskoleområdet har kooperativ funnits länge som ett alternativ till kommunal verksamhet. I till exempel Göteborgs kommun uppstod de första föräldrakooperativen redan i slutet av 70-talet. I Nacka och Lund finns exempel redan från början på 70-talet.

Det var en rörelse som helt och hållet uppstod ”underifrån” och som skapade mycket osäkerhet och motstånd hos kommunala företrädare. Även för de fackliga organisationerna tog det många år att acceptera denna nya form som ett legitimt sätt att bedriva barnomsorg. Fram till 1992 var endast föräldrakooperativ tillåtna.

Därefter tilläts också personalkooperativ och så småningom också andra driftsformer.

Idag står den icke-kommunala barnomsorgen för c:a 15 % av det totala antalet förskoleplatser och mer än hälften av dessa kan sorteras in i den sociala ekonomin. Intrycket är att den alternativa driftsformen på detta område är relativt accepterad och uppskattad av kommunerna. Man räknar med den som en del av den totala förskolan och det är relativt odramatiskt att etablera nya verksamheter. Dock har det krävts åtskilliga besvärprocesser där den alternativa barnomsorgen via länsrätterna fått rätt i sin tolkning av var bidragsnivåerna ska ligga.

De flesta kommuner tillämpar bidragsgivning på barnomsorgsområdet. Dessa områden regleras av Skollagen där det slås fast att enskilda huvudmän kan driva förskole- och skolverksamhet om de uppfyller tillståndsprövningens krav.

Statliga Skolverket utfärdar tillstånden när det gäller skolor och kommunerna när det gäller förskolor och skolbarnomsorg. Från 1 juli 2006 gäller fri etableringsrätt för förskolor.

För att få tillstånd krävs att man är en registrerad juridisk person, har tillgång till ändamålsenliga lokaler och att personalen har erforderlig kompetens.

Om den juridiska person som vill driva förskolan/skolan har etablerats utgår också kommunala medel, ett platsbidrag per elev som motsvarar vad en kommunal plats kostar. De enskilda skolorna/förskolorna får inte ta ut högre avgifter än kommunerna. När det gäller grundskolorna ska dessa vara avgiftsfria.

Denna lagstiftning har förenklat nyetableringen. Idag finns ett stort utbud av olika pedagogiska, språkliga och kulturella inriktningar både i förskolan och grundskolan.

I Göteborgs kommun till exempel finns 16 % av platserna inom förskolan i enskild regi. Många kooperativ, både brukar- och personalkooperativ och föreningar har etablerat sig på området vilket lett till reella möjligheter för föräldrar att välja barnomsorgsform och skola. Det har också ökat "konkurrensen" mellan kommunal och enskild verksamhet, vilket gör att bägge formerna måste arbeta med kvalitetsfrågor och rekrytering på ett

annat sätt än tidigare då de kommunala skolorna i princip hade en monopolsituation.

Några kommuner hävdar fortfarande att de "måste" tillämpa offentlig upphandling när det gäller all icke-kommunalt driven barnomsorg. Det vill säga man tvingas som enskild huvudman att lämna in anbud med budgetar som vägs mot varandra och där kommunen väljer det billigaste alternativet.

I de flesta andra kommuner fastställs årligen de villkor och de bidragsnivåer som ska gälla nästkommande år för den enskilda barnomsorgen utifrån beräkningar av kostnader i den kommunala barnomsorgen. Den enskilda barnomsorgen har också blivit en partner att räkna med som kommunen i viss mån bjuder in till förhandlingar inför nya budgetår.

Personlig assistans

Området är relativt nytt, Lagen om assistansersättning (LASS) kom 1993. Brukaren, den som behöver assistans, har rätt att välja sin assistent själv enligt lagen. Här var redan från början öppet för flera olika sätt att anordna tjänsten och olika sorts utförare framträdde också redan från starten. Idag (aug 2005) har 11% av de personliga assistenterna kommunen som arbetsgivare och 13,8% är anställda av brukarkooperativ. 17,91 % har andra serviceorganisationer som arbetsgivare och 58% är anställda av den funktionshindrade själv (enskild firma). Lagstiftningen på detta område som ger möjlighet för den enskilde att själv välja utförare har alltså i hög grad använts.

Äldreomsorg

Inom äldreomsorg finns biståndsprövade insatser som hemtjänst och särskilt boende. Det finns också öppna, ej biståndsprövade verksamheter som till exempel dagverksamheter som riktar sig till äldre i ett visst område där det finns ett utbud av aktiviteter som t ex kurser, matlagning, gymnastik och spel. Om de biståndsprövade insatserna ska utföras av andra utförare än kommunen sker normalt sett en upphandling.

Beträffande de icke-biståndsprövade dagverksamheterna finns

inga hinder för kommunerna att lämna bidrag till enskilda organisationer som vill driva sådan verksamhet i egen regi. Det förekommer att till exempel invandrar- och pensionärsorganisationer driver sådana träffpunkter med blygsamma anslag från kommunen och med ideella arbetsinsatser.

Av de 75 miljarder som kommunerna använder till äldreomsorg svarar den icke-kommunala verksamheten för c:a 10 %. Många kommuner har mycket liten andel utförd av andra vårdgivare medan andra har uppåt 40 %.

Av samtliga personer 65 år och äldre som var beviljade hemtjänst fick år 2001 7,8 % hemtjänst som i huvudsak utfördes i enskild regi. År 1993 var motsvarande andel 3,6 %.

Av samtliga permanent boende i särskilda boendeformer bodde c:a 13 % i bostäder som drevs i enskild regi år 2001. Motsvarande andel år 1993 var c:a 5 %.

Som ett mått på hur stor andel av den icke-kommunala äldreomsorgen som finns inom den sociala ekonomin kan vi titta på antalet anställda i de olika sektorerna. Av de sammanlagt 21 784 anställda inom äldreomsorgens enskilda sektor var 6 839 anställda av ekonomiska föreningar, ideella föreningar eller stiftelser. 14 987 var anställda i företag med vinstsyfte; aktiebolag, enskilda firmor och handelsbolag (1999).

Det finns en tendens att stora vinstdrivande företag som lägger och vinner anbud tar en allt större "marknadsandel" inom äldreomsorgen om nuvarande utveckling fortsätter. De sju största privata företagen inom äldreomsorgen står för 58 procent av all entreprenad driven äldreomsorg.

Brist på ekonomiska jämförelsetal

En återkommande tvistefråga mellan offentlig sektor och enskilda utförare av offentliga tjänster är hur kostnader för dessa tjänster ska beräknas. Under senare år har kommuner och landsting blivit alltmer medvetna om nödvändigheten av att veta vad en vårdplats eller en hemtjänsttimme kostar. Före etableringen av alternativa driftsformer fanns ingen tradition att göra detta. Verksamheterna

styrdes av budgetanslag som knappast granskades ner till nivå av vad en enskild prestation kostade. Fortfarande är det svårt att få fram beräkningsunderlaget som skulle kunna förklara varför till exempel en förskoleplats kostar en viss summa i en kommun jämfört med en nästan dubbelt så hög i en annan. Eller att en hemtjänsttimme kostar 196 kr per timme i en stadsdel jämfört med 331 kr i en annan (Göteborg 2002).

Inom områdena förskola och grundskola finns lagstiftat att de enskilda utförarna i princip ska ha ersättning per plats/barn på samma nivå som vad en kommunal plats inom motsvarande verksamhet kostar. Principen är alltså klar men parterna kan bli oense om den praktiska tillämpningen. Inom förskoleområdet har det drivits flera överklagandeprocesser där den enskilda barnomsorgen tycker sig ha fått för lite ersättning för sina platser – överklagandeprocesser som ofta utfallit till den enskilda barnomsorgens fördel. Detta har hänt bland annat i Malmö, Jönköping och Göteborg.

På andra områden, till exempel äldreomsorg och sjukvård, "konkurrerar" istället offentlig och entreprenad-/enskild verksamhet. Detta är grundtanken med konkurrensutsättning och offentlig upphandling. Då blir det naturligtvis intressant att räkna fram huruvida en enskild utförare är billigare eller dyrare än kommunens egen verksamhet och hur olika utförare kan stå sig mot varandra.

Något som gör att tjänsterna som utförs i alternativa driftsformer från kommunens perspektiv ibland upplevs som "dyra" är att kommunen inte alltid hinner/ kan/ vill minska sina overheadkostnader i förhållande till den verksamhet som avknoppas/ handlas upp. Overheadkostnaderna blir då relativt sett högre inom kommunen eftersom volymen på själva produktionen är lägre.

Från den sociala ekonomins sida anser man ofta att kommunen underlåter att fullt ut räkna med overheadkostnader när man ska jämföra tjänster.

För att neutralisera skillnaderna mellan kostnaderna i alternativa driftsformer och kommunal drift beträffande moms som kommunen kan dra av även i icke momsbelagd verksamhet som

omsorg och sjukvård, finns paragraf 7 i Lagen om mervärdesskattefordran för kommuner och landsting.

Lagen säger att kommunen kan ansöka om ett bidrag på 6 % som kompensation för de extra kostnader som uppstår när man lägger ut icke momsbelagd verksamhet på entreprenad. Ansökan ställs till Skattemyndigheten i Kopparbergs län. Detta bidrag ska alltså betalas ut som kompensation till den enskilda utföraren och på så sätt bli kostnadsneutralt för kommunen.

Ett exempel på en modell för hur man kan komma fram till vad en hemtjänsttimme kostar finns i Hemtjänststimmen: En metod för att beräkna kostnaden för hemtjänst, (Svenska Kommunförbundet 2002).

Svenska Kommunförbundet och Statistiska centralbyrån (SCB) ger årligen ut boken "Vad kostar verksamheten i din kommun?". Den omfattar över 200 olika nyckeltal och gör det möjligt att jämföra olika kommuner; både deras finansiella resultat och de olika verksamheterna. Förhoppningen är att det ska ge uppslag till en fortsatt analys samt bidra till det förändrings- och utveck-

lingsarbete som pågår i kommunerna.

På Svenska Kommunförbundets hemsida finns en databas "WebOr", www.webor.se som är ett hjälpinstrument för att ta fram nyckeltal för kommunernas verksamheter. Nyckeltalen är indelade i många olika variabler, såsom finansiella nyckeltal och olika verksamheter. I verksamhetsredovisningen är det framförallt utbildning, förskoleverksamhet, individ- och familjeomsorg, äldre- och handikappomsorg som redovisas. Övriga kommunala verksamhetsområden redovisas med mer övergripande nyckeltal.

I nyckeltalsanalyserna för verksamheterna kan man jämföra kostnaderna i förhållande till folkmängd och med andra kommuner. De senaste fem eller sex årens nyckeltal har lagts in, vilket innebär att det går att jämföra trender över tiden. I de tabeller som kan tas fram, finns beskrivet vilka kostnader som är medtagna och hur de har beräknats. Uppgifterna grundar sig på den bokslutsstatistik som SCB varje år samlar in från kommunerna, genom det så kallade räkenskapssammandraget (RS).

WebOr
www.webor.se
Kommunanalysen

Statistiska centralbyrån
Statistics Sweden
www.scb.se

Sveriges
Kommuner
och Landsting
www.skl.se

Att öka andelen utförare från den sociala ekonomin

Att mötas kring behov som brukarna definierat

En av de stora svårigheterna i relationen mellan den sociala ekonomin och den offentliga organisationen är att mötas i vad som faktiskt kan bedömas som ett behov. I rapporten *Sociala företags erfarenheter av uppdrag från offentliga organisationer* (se referenslistan) visar det sig att av de c:a 70 sociala företag som deltog i undersökningen hade bara i åtta fall kommunen eller landstingen varit initiativtagarna till den verksamhet företagen idag fick offentlig finansiering för.

Många beskriver också hur de under lång tid fick försöka övertyga kommunala tjänstemän och politiker om att den verksamhet de bedrev, eller ville bedriva, faktiskt tillfredsställde ett behov av till exempel en viss form av daglig verksamhet, äldreboende på landsbygd eller rehabilitering i ett socialt arbetskooperativ som inte var uppfyllt.

Även i NESE-projektet (Ny ekonomi socialt entreprenörskap), ett Equal partnerskap i Göteborg, var flera av föreningarna länge oeniga med kommunen i om deras tänkta verksamhet faktiskt motsvarade ett lokalt behov som inte tillfredsställdes av kommunen själv.

Konflikten känns igen och liknar den som fanns i slutet på 70-talet när de första föräldrakooperativa daghemmen försökte etablera sig. Då var motståndet stort och i argumentationen mot initiativen ifrågasattes både behoven och sättet att försöka tillgodose dem. Kommunerna vägrade i flera år bevilja bidrag men grupperna fick tillgång till statsbidrag. Så småningom ändrade kommunerna attityd och föräldrakooperativen blev ett etablerat sätt att tillgodose behovet av barnomsorg och numera räknas platserna inom de enskilda förskolorna in som en del i de kommunala barnomsorgsplanerna.

Självklart är det lätt att föreställa sig att dessa initiativ och lösningar inte är lätta att hantera och fås att passa in i den kommunala eller regionala planeringen. Den offentliga sidan kan inte veta när initiativen kommer att uppstå och har sin egen planering för till exempel expansion inom äldreomsorg som man är inställd på att följa.

Hur ska planering gå till för att potentialen i den sociala ekonomin bäst ska tas tillvara? Det handlar om att hitta former för en dialog med föreningslivet och medborgarna.

Inrättande av brukarråd av olika slag är en väg att gå. Det finns också intresseorganisationer av olika slag som engagerar människor intresserade av handikappfrågor, äldreomsorgsfrågor och barnomsorg. I viss mån pågår säkert regelbundna överläggningar med till exempel pensionärsorganisationer men för att åstadkomma mer aktiva och framtätsyftande utbyten borde föreningarna och brukarna tillfrågas om vad de kan bidra med, inte bara informeras om vad kommunens planer är.

När verksamhetsplaner görs upp inom olika områden borde den sociala ekonomins företrädare få vara med och lämna synpunkter och komma med alternativa/kompletterande lösningar. Vid utbyggnad av barnomsorg inom en kommun/stadsdel skulle man kunna göra en förfrågan till de existerande enskilda förskolorna i området för att höra efter om de kan tänka sig att öppna ytterligare en avdelning eller utöka med ett antal platser.

Fria förskolors samverkansorganisation (FSO), som har nära 200 förskolor som medlemmar i flera svenska kommuner medverkar säkert gärna i ett sådant samarbete.

En annan idé är att följa Västra Götalandsregionens exempel att inrätta ett konkurrensråd som representerar andra intressen än bara den egna myndigheten. Syftet med detta råd är att följa och ha en dialog med den offentliga upphandlingens leverantörer. Här finns representanter bland annat från Företagarna. Önskvärt vore att även social ekonomi hade representation i detta råd.

I Göteborg finns Göteborg Stads Upphandlingsbolag som sköter upphandlingar åt Göteborg och ibland för närliggande kommuner, där en sådan åtgärd som att inrätta ett konkurrens-/brukarråd, skulle kunna öka kommunikationen mellan social ekonomi och den offentliga inköparen under förutsättning att social ekonomi blir representerat i en sådan referensgrupp.

I Göteborg har tagits ett beslut som innebär att en grupp med 30 medborgare kommer att ha ett direkt inflytande över hur Södra Älvstranden ska se ut i framtiden. De ska tillsammans med

experter av olika slag komma att jobba med idéer för hur detta områdes bebyggelse ska utformas och kommer till och med att få betalt för detta via personliga anställningsavtal.

Grupperna är sammansatta för att utgöra ett tvärsnitt av Göteborgs befolkning. Detta är absolut en idé att föra vidare vid planering av andra områden i samhället som till exempel inom vård och omsorg.

Ett annat sätt att tillvarata initiativ och resurser från den sociala ekonomin kan vi hämta från Helsingborgs kommun. I kommunen pågår sedan 2003 ett medvetet utvecklingsarbete för att öka samarbetet mellan social ekonomi och kommunen. Ett antal verksamheter bedrivs, hittills i projektform, av ideella och ekonomiska föreningar på uppdrag av kommunen. Det handlar om tjänster som daglig verksamhet, utbildning till ungdomsledare, arbetsträning. Utvecklingsnämnden i kommunen har antagit en verksamhetsplan som bland annat innefattar utbildning i socialt entreprenörskap riktad till både föreningsledare och kommunanställda intresserade av att knoppa av de verksamheter de arbetar inom. Utbildningen har föregåtts av ett antal workshops vars syfte varit att tydliggöra behoven av socialt entreprenörskap och skapa en plattform för fortsatt utvecklingsarbete och partnerskap.

Enligt projektledaren Bo Eriksson har många av projekten varit mycket framgångsrika, och har bland annat lett till att människor som befunnit sig långt från arbetsmarknaden efter genomgången projekttid fått anställning, i vissa fall med anställningsstöd. Svårigheter finns också, bland annat när projekten blir framgångsrika och börjar "konkurrera" med de kommunala verksamheterna, till exempel i fallet Arbetscentrum. Då finns en tendens att vilja begränsa och minska ner uppdraget från kommunens sida. Detta understryker behovet av att noggrant tänka igenom konsekvenserna av vad som faktiskt kan hända när ett utvecklingsarbete drar igång. Det måste finnas en beredskap för att projektet kan bli framgångsrikt och då ska övergå i en mer permanent fas.

Till slut ett citat ur Växjö kommuns policy för social ekonomi som bra belyser hur man tänker sig relationen kommun/politiker och social ekonomi "Kommunen bör ha en stödjande och

stimulerande roll i relation till den sociala ekonomins aktörer medan dessa själva måste utgöra drivkrafterna i utvecklingen av den lokala sociala ekonomin"

Framgångsfaktorer för lyckad etablering av sociala företag

För att förstå detta gäller det att skaffa sig erfarenheter från de exempel på sociala företag som varit igång under en tid. Nedan följer några reflektioner utifrån 15-årig erfarenhet som rådgivare samt slutsatser utifrån en genomförd undersökning inom projektet.

Initiativet kommer från dem som står nära behoven

I undersökningen *Sociala företags erfarenheter av uppdrag från offentliga organisationer* inom Equal-projektet Socialt företagande, undersöktes bland annat hur sociala företag hade fått sina uppdrag. Där konstaterades att initiativet till den verksamhet som bedrevs, bland annat äldreomsorg, sjukvård, arbetsträning, daglig verksamhet, hade tagits av brukare, anställda, (93% tillhörde någon av dessa kategorier) utvecklingsgrupper, stiftelser och enskilda personer eller företagare. Bara i 1/3 av fallen hade tjänsterna så småningom blivit upphandlade i ett regelrätt upphandlingsförfarande.

Idén till dessa företags verksamhet kommer alltså från de som behöver eller utför tjänsterna eller andra som har intresse av att utveckla lokal verksamhet. Där ser vi en första förutsättning för en framgångsrik etablering. Dessa personer har i regel god kunskap om vad behoven är och hur tjänsterna bäst utföres. En positiv faktor är också det stora engagemang som brukar finnas kring idén och det blivande företaget. Det gör att människor tar stort ansvar och är villiga att lägga mycket tid och kraft för att etableringen ska komma till stånd.

Visionära eldsjälar

En nödvändig beståndsdel i en lyckad start är förekomsten av en eller flera så kallade eldsjälar. Det är personer som drivs av

en vision, som är villiga att bära idén vidare trots hinder och svårigheter som man med all sannolikhet kommer att stöta på. Eldsjälarna har förmåga att hålla ihop gruppen genom hela processen, de finner lösningar på problem som får andra att ge upp och förmår ingjuta hopp och mod hos andra.

Dörröppnare i den offentliga förvaltningen

En annan nödvändig ingrediens i denna process från idé till ett genomfört uppdrag med offentlig finansiering är att det finns en person inom den offentliga sektorn som är villig att lotsa och stötta gruppen. Den personen måste också ha befogenhet att fatta beslut.

I den ovannämnda undersökningen genomfördes en telefonintervju med 15 av de sociala företagen. Flertalet av dem nämner att det varit mycket viktigt att det funnits en sådan person som fungerat som deras dörröppnare. I några fall har dessa personer varit politiker men i de flesta fall en tjänsteman inom kommunen eller landstinget. En sådan person ser nytta av att denna grupp lyckas etablera sig och kan få tillfälle att erbjuda sina tjänster. Nyttan för offentlig sektor kan bestå i att få ett tidigare olöst behov tillgodosett. Det kan också bli en billigare lösning än om kommunen själv skulle driva verksamheten.

Företagsrådgivning

Slutligen kan konstateras att många företag har stor nytta av en "möjliggörare", en rådgivare, en konsult eller liknande som hjälper gruppen med kunskaper, kontakter och organisation av startprocessen. Många av dem som vill starta är ovana företagare och har i regel från början inte tillräckliga kunskaper i ekonomi, juridik, offentlig upphandling, arbetsgivarfrågor etc. Det finns ett stort behov av hjälp med detta från till exempel kooperativa rådgivare, andra företagsrådgivare eller revisorer.

Kundval – ett sätt att öka mångfalden

Det finns egentligen ingen vedertagen definition av begreppet kundval och därför ser kundvalssystemet olika ut i de kommu-

ner som har infört dem. Idag (2005) har ett 10-tal kommuner i Sverige infört någon typ av kundval inom äldreomsorgen medan ytterligare fyra planerar att göra detta. Begreppet används huvudsakligen inom äldreomsorgen.

Tanken med ett kundvalssystem är att de som är i behov av en tjänst ska ges möjlighet att själva välja utförare. Poängen är att ge vårdtagarna makten över vem som ska ge dem vård. Kundval finns inte reglerat i lagstiftningen på samma sätt som entreprenadupphandling och bidragsgivning. Det är omstritt om det ska betraktas som upphandling eller inte.

Genom att kommunen sätter ett fast pris för tjänsten får företag konkurrera med bra kvalitet i sina tjänster. Brukarna ska ytterst bestämma vem som ska ge dem vård. Om de är missnöjda med en leverantör ska de fritt kunna byta. På så sätt ska kvalitet och effektivitet öka. En mer relevant beteckning på företeelsen som beskrivs ovan är egentligen brukarval. Brukaren betalar ju bara en liten del av vad tjänsten kostar.

När en kommun tillämpar brukarval genomförs det antingen genom ett auktorisationsförfarande eller genom att ett ramavtal skrivs med ett antal utförare efter en offentlig upphandling. I Nacka, som tillämpar systemet med auktorisering sedan 1992 inom äldreomsorgen, ska de tänkta leverantörerna uppfylla de krav som kommunen ställer enligt en lista. Kraven är indelade i auktorisationskrav, allmänna villkor och tillämpningsvillkor. Villkoren innefattar bland annat att

- anordnaren ska ha ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten
- anordnaren ska säkerställa kommunens kvalitetskrav
- anordnaren måste godkänna Nacka-modellen som uppföljningssystem
- eventuella tilläggstjänster ska godkännas av kommunen

Vårdtyngden bland brukarna i Nacka kategoriseras i åtta olika nivåer och ersättningsens storlek är satt utifrån denna indelning. När det gäller benägenheten att välja en annan utförare än kommunen i Nacka visar Socialstyrelsen 2004 att c:a 40 % av brukarna har valt en icke-kommunal utförare, en andel som stadigt har ökat

genom åren som systemet har funnits.

Det är lätt att anta att systemet med brukarval skulle ge fler och mindre företag möjlighet att etablera sig på marknaden samtidigt som det ger brukarna fler val. Det är svårt att ännu så länge visa statistik som belägger detta eftersom företeelsen är ny och den forskning som bedrivs inte verkar fokusera på dessa uppgifter. Vi kan dock konstatera att antalet utförare både i Stockholm och andra kommuner har ökat sedan kundvalet infördes.

Politikernas betydelse i processen

Politiska församlingar anger mål och riktlinjer för den offentliga verksamheten. Om det saknas förankring genom politiska beslut är det svårt för en inköpare att veta vilken policy som ska tillämpas. Allt fler kommuner antar upphandlingspolicies och det är bra styrinstrument för de tjänstemän som arbetar med inköpsfrågor. Under arbetet i NESE har märkts mycket okunskap och osäkerhet hos politiker i dessa frågor. Det finns en tendens att förlita sig på tjänstemän och jurister, att som politiker känna sig bakbunden av rigida upphandlingsregler som man inte tror sig kunna påverka. Lagen om offentlig upphandling är mycket detaljerad och det finns förvisso gropar att ramlas i när det gäller regler och tillämpningar. Ändå vill vi uppmana politiska församlingar att ta initiativet på detta område. Om man vill öka antalet företag från den sociala ekonomin som leverantörer av varor och tjänster finns några åtgärder som kan vidtas:

- Öka insikterna och kunskaperna om upphandling med sociala, miljömässiga och etisk hänsyn, till exempel genom att ordna temadagar/workshops.
- Formulera en upphandlingspolicy som inkluderar möjligheten att ta sociala hänsyn samt innehåller formuleringar som på annat sätt kan ge möjligheter att rikta upphandlingen även mot sociala och mindre företag. En upphandlingspolicy med en sådan formulering finns i Värmdö kommun. "Inriktningen ska vara att upphandlingen ska ske på sådant sätt att även små och medelstora företag kan delta i upphandlingarna".

- Stötta de aktörer som kommer till politikerna med goda idéer men som inte är kunniga i systemets beslutsprocesser t ex när det gäller upphandling. Lotsa dem genom systemet och underlätta etablering.
- När personalgrupper är intresserade av att ta över sin egen verksamhet i kooperativ regi kan de uppmuntras till detta genom att de förslagsvis får ett stöd genom att bli beviljade viss utbildningsinsats eller utvecklingshjälp av t ex en företagsrådgivare. Detta är fullt möjligt för kommunen så länge som man skiljer denna process från själva upphandlingen. Inom många områden etablerar sig nya verksamheter inte heller genom upphandling som vi sett tidigare, och där blir problemet ännu mindre.
- Utforma ett program för social ekonomi

När målkonflikter uppstår mellan medborgarnas behov och att värna sysselsättning inom förvaltningen kan det vara värt att som politiker påminna sig om att man representerar medborgarna i första hand. Det måste vara lika viktigt att kompetenta arbetslösa medborgare får arbete och att brukarnas behov tillgodoses som att hålla sig väl med de fackliga organisationerna för att värna de redan sysselsatta.

För medborgarna är det också av stor betydelse att politiker och tjänstemän/upphandlare är "samkörda" kring dessa frågor. Om det finns policies och politiska ambitioner/visioner kring upphandling är det viktigt att detta inte bara blir till intet förpliktande ord. Tjänstemännen måste hitta verktygen för detta och inte följa invanda spår. Lättare sagt än gjort naturligtvis men nödvändigt om man ska lyckas öppna den offentliga marknaden för fler aktörer. Politikerna ska följa upp och efterfråga hur antagna policies har använts i praktiken.

Hinder för utförare från den sociala ekonomin

Det finns en trend att några stora privata aktörer i praktiken är de enda som kommer ifråga när kommuner och landsting upphandlar tjänster. Denna trend förstärks årligen. Det förefaller alltså som

om den sociala ekonomin har svårt att hävda sig i upphandlings-situationen och därför slås ut från områden som äldreomsorg och sjukvård. Men det finns även andra hinder. Nedan beskrivs dessa varpå följer förslag på hur de kan undanröjas.

Externa hinder för sociala företag

- Det som upphandlas är för stora enheter som små aktörer har svårt att ta sig an just på grund av sin storlek.
- Oftast har behovet av tjänsterna upptäckts och identifierats av företaget/gruppen själva. Den offentliga myndigheten har sin egen planeringshorisont där dessa initiativ inte har någon plats. I värsta fall upplevs de bara som ett störande moment och avvisas på ett tidigt stadium.
- Upphandlingsprocessen är komplicerad och ställer höga krav på snabbhet och kunnskap i att lägga anbud som föreningar och kooperativ sällan har.
- Tillgången på ekonomiskt kapital är oftast begränsad i dessa små företag. När det krävs stora investeringar hamnar därför den sociala ekonomin definitivt i underläge. Betalning för tjänsterna kommer också ofta i efterskott och brist på likviditet kan därför leda till att man avstår från att delta i anbudsgivningen.
- Kraven på referenser, att kunna uppvisa årsredovisningar och balansräkningar av viss beskaffenhet utesluter ibland nystartade företag.

I Nuteks rapport "Småföretag och offentlig upphandling hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar" finns en sammanfattning av vilka problem som småföretagen upplever vid offentlig upphandling. Även denna rapport pekar på samma hinder som anges ovan.

Det hinder som de flesta anger (13 %) är att företaget saknar kapacitet att leverera de volymer som efterfrågas. Andra hinder som anges är:

- stora kostnader för att ta fram anbud.
- att företagen får för kort tid på sig att ta fram anbud.
- att kraven som ställs på företagen är för stora.

- att olika upphandlande enheter använder olika utvärderingsmodeller,
- att anbud kan bli underkända av formella skäl som inte har betydelse för den vara eller tjänst som upphandlas.
- att företagen blir bundna av de anbud som läggs, vilket kan medföra att de tvingas binda upp resurser under lång tid utan att vara säkra på att få ett kontrakt.

Interna hinder

Om man letar efter hinder *inom* den sociala ekonomin finns problem även här.

- En bristande företagarkompetens och entreprenörsanda kan finnas. Av tradition har den sociala ekonomin i Sverige främst utgjorts av intresseorganisationer med ett utpräglat rättighets- och bidragstänkande gentemot offentliga myndigheter. För att bli ansvarstagande sociala entreprenörer krävs i vissa fall en attitydförändring och också en vilja att arbeta i nya former.
- Bristande kunskaper om upphandlingsprocessen. Liksom i den övriga småföretagarvärlden är klagomålen många på komplicerade förfrågningsunderlag som upplevs som svårförståeliga och alltför omfattande i förhållande till vad som ska levereras. Här behövs mer kunskaper och färdigheter. Önskvärt är också att de upphandlande enheterna försöker ta till sig kritiken och förenklar upphandlingsförfarandet.

Undanröjande av hinder

Om kommuner och landsting vill se fler mindre företag från social ekonomi som utförare av offentliga tjänster måste man agera mer aktivt och medvetet än vad som nu är fallet på de flesta håll. Det måste finnas en klar målsättning och en vilja att agera utifrån den. Det ska inte förväxlas med påbud och initiativ uppifrån, något som ofta bemöts med misstänksamhet eller till och med misstro från dem som förväntas vara de som ska "göra det". Flera kommuner och landsting har genomgått så kallade konkurrensutställningsprogram som mest resulterat i skepsis och

uteblivna initiativ från personalgrupper och tilltänkta brukargrupper. Grupperna tror – inte alltid med rätta – att initiativen har tagits huvudsakligen i syfte att spara pengar och för att avlasta sig problem som inte huvudmannen själv klarar.

Vi försöker nu sammanfatta vad man som upphandlande myndighet kan göra.

Åtgärder i upphandlingen

Generella åtgärder i upphandlingen

- När det är aktuellt med entreprenadupphandling, till skillnad från ramavtal, är det bra om objekten inte är för stora. Stora upphandlingar kan man dela upp i mindre enheter. Ett stort äldreboende kan delas i avdelningar som upphandlas av olika företag som i och för sig då måste samverka kring vissa gemensamma funktioner.

Det allmännyttiga bolaget Gårdstensbostäder har lyckade erfarenheter av uppdelad entreprenad där man för några år sedan genomförde en stor ombyggnad. Istället för en stor entreprenör anlätade man 31 mindre företag, något som förutom att de mindre företagen fick chans till uppdrag, också ledde till att ombyggnadskostnaderna blev 20 miljoner lägre, än beräknat. Detta finns beskrivet i rapporten ”2 – 120 entreprenader” på Boverket.

- Att upphandla endast driften från en entreprenör medan uppdragsgivaren tillhandahåller ”infrastrukturen” i form av byggnader och dyr utrustning kan användas i förekommande fall.
- Det skulle underlätta mycket om kommunerna/landstingen kunde betala tjänsterna i förskott för att sedan reglera det mot faktiskt utfört arbete i efterskott. Det blir ofta problem för små företag utan stora ekonomiska muskler om kommunerna betalar i efterskott efter att minst en månads verksamhet har bedrivits. Förutom start och investeringskostnader måste det lilla företaget då ligga ute med löner och andra löpande kostnader.
- Utnyttja möjligheterna till direktupphandling. Direktupphandling kan användas när det handlar om belopp av lågt värde vilket naturligtvis får tolkas utifrån sammanhanget. Man

kan också använda direktupphandling då det handlar om den enskildes rätt att välja vård/omsorg. Den enskildes rätt att välja utgör synnerliga skäl vilket är en grund för direktupphandling.

- Längre avtalstider krävs för att stimulera den sociala ekonomins aktörer att bli vårdgivare eller leverantörer av andra tjänster. Särskilt för personalgrupper som vill överta befintlig verksamhet är det mycket avskräckande med t.ex 2 års avtal. De behöver längre tid för att våga språnget och etablera sig ordentligt som företagare. Det är också mycket störande och tidskrävande att genomgå det vanligen komplicerade och omfattande upphandlingsförfarandet så ofta som vartannat år. Viss juridisk expertis hävdar här att det är svårt att teckna avtal på längre tid än 3 år, endast uppdrag som fordrar stora investeringar t.ex drift av sophämtning kan berättiga längre avtalstider på 5–7 år.
- Längre anbudstider är en bra åtgärd för att få mindre aktörer att hinna med att göra ett anbud. Det tar längre tid för den som inte har färdiga koncept eller som ska förankra ett anbud i en demokratisk process i företaget att få till stånd ett bra, genomarbetat anbud.
- Det finns ett utrymme för att i vissa fall vända sig till endast en leverantör (6 kap 2 b § LOU). Det kan till exempel genomföras då man kan förvänta sig att det i praktiken endast finns en möjlig utförare. Detta förutsätter att man försökt genomföra en regelrätt upphandling..
- Använd möjligheterna att ta sociala och miljömässiga hänsyn.

Före upphandlingen:

- Öka insikten om den sociala ekonomins aktörer, utbud och resurser i ert område. Att ha kännedom om den man ska ha affärer med ger naturligtvis en mer realistisk grund för att relationen ska bli bra och att utbytet av samarbetet ska bli det avsedda.
- Det är också viktigt att vara lyhörd för initiativ och lokala behov som kommer fram. Försök hitta sätt att få dessa initiativ



att passa in i den lokala planeringen (se avsnittet att möta ett behov).

- Efterfråga upphandlingspolicy från politikerna. Att få möjlighet att använda sociala hänsyn i tillämpliga fall underlättar naturligtvis upphandlingen från sociala företag.
- Om personalgrupper/brukare efterfrågar hjälp med upphandling/entreprenörskaps-information – försök att gå dem till mötes och anordna informationskvällar eller dagar. Självklart är det även positivt om information finns på kommunens hemsida. I Borås kommun har man till exempel valt att lägga en s.k anbudsskola på hemsidan, som service till blivande leverantörer.
- Vill grupperna ha mer utbildning, anlita företagsrådgivare för att genomföra mer organiserade starta-egget-utbildningar. Lokala kooperativa utvecklingscentrum ger kostnadsfri rådgivning till grupper som vill starta företag tillsammans. Mölndals kommun och Västra Götalandsregionen har tidigare erbjudit grupper entreprenörskaps-utbildning som huvudmannen betalat och det finns säkert flera exempel från andra delar av landet på detta.
- För att få in anbud från fler leverantörer; anordna ”events” kring aktuella upphandlingar där de tänkta anbudsgivarna kan få möta köparna och få svar på frågor om den aktuella upphandlingen.

Utarbetande av förfrågningsunderlag

Många företag klagar över komplicerade och överarbetade förfrågningsunderlag där de har svårt att urskilja vad som är information/krav och vad de egentligen ska ”svara på”. För relativt blygsamma upphandlingar i antal kronor räknat ska lämnas in centimeter- tjocka pappersbuntar, något som måste kräva mycket administrationstid både av den som ska skriva anbudet och den som ska läsa. Det skulle underlätta för de företag som blir berörda om anbudsunderlagen kunde delas in i en tydlig informationsdel där entreprenaden/objektet beskrivs och där bör- och skallkrav sammanfattas och en annan del blir mer utformad som en blankett

där själva anbudet formuleras.

Efter att ha sett ett antal förfrågningsunderlag tror jag mycket skulle vara vunnet på att en informatör eller journalist konsulteras för att ge materialet en språklig och pedagogisk utformning för att bli mer användarvänligt. Att skicka med en checklista där anbudsgivaren kan pricka av de handlingar som ska biläggas själva anbudet underlättar naturligtvis kontrollen.

Själva innehållet i förfrågningsunderlaget utformas ofta av en referensgrupp bestående av tjänstemän, dels sådana som är ansvariga inom det område där upphandlingen ska ske dels av experter på upphandling. För att få in brukarnas synpunkter vore det önskvärt om referensgruppen också blev utvidgad med representanter för brukarorganisationer, i tillämpliga fall.

Från den upphandlande enhetens sida har man naturligtvis möjlighet att i förfrågningsunderlaget lägga in tillkommande kriterier eller utförandevillkor som kan tillföra ett mervärde till tjänsterna och som, om det är av en viss typ, kan ge företräde för anbud från social ekonomi.

Om att ta sociala hänsyn vid upphandling

Med sociala hänsyn menas att en vara eller tjänst väljs utifrån kriterier som tar sociala hänsyn, till exempel att skapa arbete för långtidsarbetslösa. Nedanstående text försöker beskriva nuvarande läge, mot slutet refereras vad den nyligen framlagda Upphandlingsutredningen förslår.

Begreppet ”sociala hänsyn” har kommit att diskuteras mycket under senare år i upphandlingssammanhang och viss förvirring uppstår ofta om hur begreppet ska tolkas och hur det kan användas. Man kan nog påstå att det hittills inte heller har använts mer än marginellt i Sverige, eftersom man länge haft uppfattningen att de inte är i enlighet med lagstiftningen att ta sociala hänsyn.

LOU innehåller för närvarande inga särskilda bestämmelser om sociala hänsyn som *urvalskriterium*. Det är därför osäkert hur långt en upphandlande enhet kan gå i detta avseende.

Sociala hänsyn kan dock användas som ett så kallat *tillkomman-*

de kriterium, det vill säga ett kriterium som används för att skilja två eller flera likvärdiga anbud. Om sådana villkor ska användas inom det sociala området måste det anges i annonsen om upphandling. Sociala hänsyn får också användas av den upphandlande enheten genom att ställa krav på särskilda villkor *hur kontraktet ska uppfyllas*. (1 kap. 18 b § LOU) Även i detta fall måste villkoren vara kända på förhand. Exempel på vilka krav den upphandlande enheten kan ställa är:

- Att anbudsgivaren anställer långtidsarbetslösa eller anordnar utbildning för arbetslösa
 - Att anbudsgivaren vid utförandet av arbetet, aktivt gör något för att främja jämlikhet eller mångfald i fråga om kön eller etniskt ursprung
 - Att anbudsgivaren vid utförandet av uppdraget anställer större antal personer med funktionshinder än vad som krävs enligt lag
- Regeringen framhöll, när §18 infördes att dessa särskilda villkor kan användas i syfte att främja socialpolitiska och arbetsmarknadspolitiska målsättningar bl.a. när det gäller sysselsättning och socialt skydd, jämställdhet mellan män och kvinnor, åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, etnisk ursprung, religion etc.

Sociala hänsyn i förfrågningsunderlaget

Förfrågningsunderlaget består vanligtvis av flera delar. Generellt sett finns i vart fall följande avsnitt alltid med i förfrågningsunderlaget; kvalifikationskrav, uppdragsbeskrivning, utvärdering och kontraktsvillkor. Nedan redogörs för i vad mån det är möjligt att beakta sociala hänsyn i respektive avsnitt.

Generellt sett kan kraven inte uppställas så att endast svenska leverantörer kan komma ifråga. De krav som ställs på en leverantör måste enligt de grundläggande principerna i LOU ha ett naturligt samband och vara proportionella i förhållande till vad som upphandlas.

Kvalifikationskrav

Kvalifikationskrav är de krav som den upphandlande enheten

ställer på leverantören i en upphandling.

Ett moment i kvalificeringsfasen syftar till att den upphandlande enheten skall försäkra sig om att leverantören har tillräcklig teknisk förmåga och kapacitet. Om exempelvis den upphandlande tjänsten kräver särskild kompetens eller särskild erfarenhet inom relevanta områden kan krav på sådan kompetens eller erfarenhet användas vid bedömningen av leverantörens tekniska kapacitet och kunnande. Till exempel kännedom om en kultur kopplad till ett visst språkkrav som kan komma av att leverantören själv är verksam i ett nätverk av brukare från den kulturen/etniska tillhörigheten.

Möjlighet att skriva in sociala hänsyn i kvalifikationskraven

Det kan vara möjligt att diskvalificera en anbudsgivare om den upphandlande enheten kan visa att anbudsgivaren exempelvis inte följt de lagar och förordningar som gäller för arbetsmarknaden och för jämställdhet.

Krav på viss kompetens som har bakgrund i sociala hänsyn kan ställas på leverantören. Det fordras dock sannolikt att kravet har en stark koppling till det som upphandlas. Dessa krav måste givetvis vara individuellt utformade och anpassade till respektive upphandling

Uppdragsbeskrivningen

Uppdragsbeskrivningen innehåller de krav som den upphandlande enheten ställer på *varan/tjänsten* i en upphandling.

Beskrivning av vad som skall upphandlas är avgörande vid en upphandling. Vid utformning av uppdragsbeskrivningen finns utrymme för att beakta sociala kriterier. Det är därför mycket viktigt att den upphandlande enheten har god sakkunskap om den vara/tjänst som skall upphandlas.

Möjlighet att skriva in sociala hänsyn i uppdragsbeskrivningen

I samband med att ett behov identifieras och den upphandlande enheten beslutar hur behovet skall tillgodoses, finns stora möjligheter att kunna upphandla en vara eller tjänst som tillgodoser vissa sociala kriterier.

Utvärderingen

Om den upphandlande enheten angett att den skall välja det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga skall samtliga utvärderingskriterier som kommer att påverka utvärderingen anges. Det bör exempelvis vara möjligt att utforma förfrågningsunderlaget så att ett anbud tilldelas fler poäng om de t.ex. har före detta alkoholister anställda till en tjänst som avser missbruksvård.

Möjlighet att skriva in sociala hänsyn i utvärderingen

Kriterier som har sin grund i sociala hänsyn kan beaktas om de har anknytning till det som upphandlas.

Förslag från Upphandlingsutredningen

I förslagen i den statliga utredningen Nya upphandlingsregler SOU2006:28 som nu (juli 2006) är på remissomgång, förstärks möjligheten av att ställa miljökrav och sociala krav.

Proposition kommer troligen att läggas i höst och lagen förslås träda i kraft 1/5 2007.

Efter en omfattande och detaljerad, men något svårtillgänglig, genomgång av det EG-rättsliga läget föreslår utredningen att det införs en ny bestämmelse i kapitel 1 i de nya lagarna med följande innehåll:

Upphandlande myndigheter (i försörjningslagen: enheter) bör ställa miljökrav och sociala krav vid upphandling, i den utsträckning det är påkallat med hänsyn till upphandlingens art.

Upphandlande myndigheter (enheter) får ställa även andra krav på hur ett kontrakt skall fullgöras.

De krav som ställs enligt första eller andra stycket skall vara förenliga med gemenskapsrätten och anges i annonsen om upphandling eller i förfrågningsunderlaget.

Man konstaterar också att:

En upphandlande enhet har långtgående frihet att bestämma vilka krav, däribland sociala krav, den vill ställa i ett upphandlingsärende. Kraven kan avse föremålet för upphandlingen, leverantörens personliga ställning, leverantörens förmåga att fullgöra kontraktet och själva fullgörandet av detta. Friheten är dock inte obegränsad. Kraven får t.ex. inte vara så utformade att väsentliga gemenskapsrättsliga principer kränks, t.ex. prin-

ciperna om icke-diskriminering och om fri rörlighet för varor och tjänster. Vidare måste kraven vara kopplade till föremålet för upphandlingen. (s.215)

Utredningen konstaterar att sociala krav kan ställas i flera led av en offentlig upphandling. Exempelvis kan en teknisk specifikation föreskriva att en utbildning skall vara anpassad till personer med missbruksproblem. Detta får väl i och för sig anses ligga i sakens natur och är alltså inte något nytt. I avsnittet 2 om kvalifikationskrav m m på leverantören nämns inget exempel förutom det självklara att leverantören skall följa lagar och bestämmelser.

I avsnitt 3 om tilldelning av kontrakt tillförs däremot något nytt. Visserligen skall man pröva vad som är ekonomiskt mest fördelaktigt på vanligt sätt, men utredningen drar slutsatsen att sociala krav kan ställas vid sidan av de vanliga kriterierna när man avgör vilket anbud som skall antas. Grundtanken är att sociala frågor och miljö har en sådan grundläggande betydelse i EU-samarbetet att de kan ha en självständig betydelse i upphandlingssammanhang. Hur långt man kan gå i detta hänseende är dock oklart.

Särskilda villkor som avser fullgörande av ett kontrakt skall ha någon koppling till föremålet för kontraktet. Upphandlingsutredningens bedömning är den att det inte föreligger något hinder för en upphandlande enhet att föreskriva att leverantören vid fullgörandet av ett kontrakt skall följa tvingande författningsbestämmelser som t.ex. gällande antidiskrimineringslagstiftning.

Större svårigheter uppkommer med villkor som inte är nödvändiga för att det enskilda kontraktet skall kunna fullgöras utan beror på olika önskemål som den upphandlande enheten vill infria genom upphandling och som går längre än de skyldigheter som följer av nationell lagstiftning. Det kan bl.a. vara fråga om önskemål om att:

- uppnå arbetsmarknadspolitiska effekter (t.ex. anställning av ungdomar, långtidsarbetslösa, invandrare, äldre personer, funktionshindrade eller personer av det underrepresenterade könet),
- vidta arbetsmiljöåtgärder (t.ex. förebyggande åtgärder mot arbetsskador, social utslagning och utbrändhet, krav på att mobiltelefoner skall vara lågstrålande eller att datorer inte skall

- innehålla farliga bromerade flamskyddsmedel),
- hindra eller motverka barn- och tvångsarbete, oskäligen arbetsvillkor och social dumpning,
- inte använda hotell(rum) som ger tillgång till pornografiska filmer,
- inte anlita leverantörer i ett land i vilket olika missförhållanden anses råda,
- motverka plågsamma djurförsök genom att inte köpa varor som har testats på djur, eller
- inte anlita leverantörer som ger sin ledande personal oskäligt förmånliga lönevillkor.

Det går inte att generellt slå fast vilka krav som kan ställas. Det får avgöras i varje enskilt fall. De krav som ställs måste dock ha något samband med föremålet för upphandlingen, vilket framgår bl.a. av domen i EVN Wienström, där EG-domstolen fann att det var tillåtet att kräva att upphandlad el producerats från förnybara energikällor men inte att leverantören därutöver producerade en viss mängd sådan el.

Att utforma en upphandlingspolicy med sociala kriterier

Det finns några kommuner som antagit en upphandlingspolicy som innefattar en formulering kring att man bör eller ska ta sociala hänsyn.

På Örebro kommuns hemsida kan man läsa följande ur upphandlingspolicyn: "Med avseende att öka sociala hänsyn vid offentlig upphandling medverkar upphandlande enheter att bidra till en hållbar utveckling. En utveckling med avseende på hållbar ekonomisk tillväxt i vilken sociala framsteg och hänsyn till miljön går i enlighet med EU:s mål att bland annat höja sysselsättningsnivån, förbättra arbets- och levnadsvillkor och befrämja en ökad livskvalitet. Sociala hänsyn omfattar även vidare preferensklausuler vilka exempelvis inbegriper integrering av missgynnade, arbetslösa och socialt utslagna personer.

Möjligheterna att ställa villkor om sociala hänsyn gäller enbart tjänste- och entreprenadupphandlingar. Sociala hänsyn ska ställas där så är möjligt och relevant. Kontrakten bör dessutom ha lång varaktighet". Vid samtal med inköpsavdelningen i Örebro, aug

2005, kände man då inte till att sociala hänsyn medvetet hade använts vid någon upphandling i kommunen.

Göteborgs stad antog i september 2004 en upphandlingspolicy som ger möjlighet till att ta sociala hänsyn. I *Kommentarer till Göteborgs Stads Inköps och Upphandlingspolicy* står:

"Policyns syfte är att

- ...stödja verksamheterna i sitt uppdrag att möta göteborgarnas behov.
- ...långsiktigt medverka till en marknadssituation som präglas av uthållighet och väl fungerande konkurrens.
- ...säkerställa att varor och tjänster köps med rätt kvalitet till lägsta kostnad och med minsta möjliga miljöpåverkan.

Relevanta krav på funktion, kvalitet, miljö och i förekommande fall sociala hänsyn skall vara en naturlig del i all inköps- och upphandlingsverksamhet i Göteborgs kommun. Kostnadsnivån är direkt avhängig den kravbild som ställs vid upphandlingen

- ...säkerställa att inköp och upphandling sker i enlighet med gällande lagstiftning och stadens riktlinjer."

Tyvärr har möjligheten att ta denna hänsyn ännu inte utnyttjats (2005), enligt uppgift från Göteborgs Stads Upphandlingsbolag. I Göteborgs fall handlar det om att ingen har tagit initiativ till att sociala hänsyn ska användas. Dock finns exempel på en upphandling där en sorts sociala kriterier använts, men det var före upphandlingspolicyn antogs. Bostadsbolaget Gårdstensbostäder använde sig av kriteriet att en viss andel av de anställda skulle vara arbetslösa från Gårdsten, när de begärde in anbud på en rivnings-entreprenad. Entreprenören som fick anbudet uppfyllde med råge kriteriet och alla parter föreföll nöjda med förfarandet.

Det finns alltså i flera kommuner referens till sociala dimensioner i upphandlingspolicyn men man har haft svårt att definiera vad detta ska innebära eller hur det ska implementeras i upphandlingen. Inom ramen för denna vägledning har dock inga uttömmande undersökningar kunnat göras på detta område, det kan naturligtvis finnas tillämpningar som författaren till denna skrift inte hunnit få kännedom om.

Program för social ekonomi lokalt och regionalt

Växjö

I Växjö har man sedan en tid arbetat i en samverkansgrupp bestående av politiker från flera partier, tjänstemän från omsorgsnämnden och för enheten för arbete och utveckling, representant från Samhall, rådgivare och representanter för social ekonomi. I gruppen har man bland annat arbetat fram den policy för social ekonomi (se bilaga 2) som antagits genom ett enhälligt beslut i kommunfullmäktige. Gruppen stöttar och har dialog med den sociala ekonomin och tar fram nya idéer.

Några av riktlinjerna i Växjö kommun är:

- Att engagera den lokala sociala ekonomins aktörer i syfte att dessa initierar verksamheter som kan utgöra en övergångsarbetsmarknad och/eller en mer permanent sysselsättningsplattform på en kompletterande arbetsmarknad.
- Att etablera lämpliga samverkansformer mellan kommunen och den sociala ekonomins aktörer och i dessa utveckla en dialog kring den sociala ekonomins framtida utveckling.
- Att göra de kommunala förvaltningarna och bolagen delaktiga i processen samt ansvariga för att utforma konkreta stöd- och stimulansinsatser inom sina respektive områden.

Bland de sociala företag som samarbetar med kommunen finns sociala arbetskooperativ där psykiskt funktionshindrade arbetar med renovering och försäljning och en kreditgarantiförening.

Helsingborg

Utvecklingsnämnden i kommunen har sedan 2003 arbetat med en verksamhetsplan för socialt entreprenörskap för perioden 2003 – 2006. Verksamhetens uppdrag består av två delar, dels att stödja och följa upp ett antal projektverksamheter som drivs av ideella föreningar på uppdrag av Utvecklingsnämnden och Arbetsförmedlingen inom ramen för verksamhetsområdet och dels att utveckla verksamheten i enlighet med ovan nämnda plan.

Den verksamhetsplan som nämnden antog 20 mars 2003 innehåller såväl långsiktiga som kortsiktiga mål för verksamhetsom-

rådet ”Socialt entreprenörskap”. I verksamhetsplanen skissas en strategi som går ut på att bredda och fördjupa intresset för socialt entreprenörskap hos fler parter än Utvecklingsnämnden och att i förlängningen kunna bilda ett partnerskap kring utveckling av socialt entreprenörskap. Dessutom anges ett antal punkter där ansvariga för verksamhetsområdet skall utreda och initiera konkreta insatser.

Idéer som skulle kunna utvecklas till socialt företagande i den anda som uttrycks i verksamhetsplanen är bland annat, följande:

- Kooperativ personalpool för avlösare inom äldreomsorgen, personliga assistenter m.fl.
- Kooperativ kompetenspool avseende företagsinriktade tjänster inom administration, marknadsföring och försäljning.
- Kooperativ verksamhet för leverans av färdiglagad mat inom äldreomsorgen.
- Kooperativ bilpool.

Verksamheten har ett årligt anslag på runt 4 000 tkr och flera ideella och ekonomiska föreningar bedriver idag verksamhet för barn, ungdomar och psykiskt funktionshindrade på uppdrag av kommunen. Någon offentlig upphandling har inte skett. En del av planen är att utreda möjligheterna till användning av sociala klausuler vid offentlig upphandling.

Västra Götalandsregionen (VGR)

I Västra Götalandsregionen finns sedan 2004 ett regionalt råd för social ekonomi vars uppgift bland annat är att arbeta med följande insatsområden:

1. Samverkan mellan den sociala ekonomin och den offentliga sektorn.
2. ”Mobilisering” inom VGR kring resurser, strategi, stöd och support.
3. Information, kunskapsuppbyggnad, nätverksbyggande och erfarenhetsutbyten.
4. Sociala ekonomins entreprenörskap, en resurs för regionen.
5. Påverkan på villkor för social ekonomi.
6. Internationellt utbyte och samarbete.

Rådet är sammansatt av åtta representanter för den sociala ekonomin samt åtta politiker från regionfullmäktige. De arbetar i enlighet med ett program för social ekonomi som finns att läsa på www.vgregionen.se

Goda exempel internationellt

De europeiska länderna som ingår i EU omfattas av EU:s direktiv på upphandlingsområdet. Ändå kan utformningen av upphandlingen i olika länder se mycket olika ut. Vi redovisar här kort förhållandena i två EU-länder, Storbritannien och Italien.

Storbritannien

Det som reglerar den offentliga upphandlingen i Storbritannien är huvudsakligen tre dokument, EU:s fördrag och direktiv om upphandling, den nationella lagstiftningen om "Best value" och en strategi för "lokal social, ekonomisk och miljömässig välfärd" som följer den brittiska kommunallagen. Ramverket "BestValue" reglerar hur all lokal upphandling ska vara utformad och anger bland annat att den samhällseliga servicen alltid ska utformas enligt brukarnas behov, det ska alltid bedömas i vilken form som servicen bäst tillhandahålls (till exempel av den lokala myndigheten själv eller av någon utomstående leverantör) och att alltid använda en rättvis och öppen konkurrens när det är praktiskt möjligt.

Regeringen har nyligen antagit en strategi för att öka möjligheten för sociala företag att leverera till den offentliga sektorn "Social Enterprise – a strategy for success". Dokumentet är framtaget av Näringsdepartementet – Department of Trade and Industry och finns bland annat på <http://www.dti.gov.uk/>. Man har också publicerat en guide för upphandling från sociala företag "More for your money" som rekommenderas av The Society of Procurement officers för tjänstemän på lokala myndigheter i landet.

På Näringsdepartementet finns numera en enhet med elva tjänstemän som arbetar med dessa frågor. Det är helt uppenbart att regeringen har tagit ett aktivt grepp för att försöka främja de

sociala företagens framväxt och samarbete med den offentliga sektorn. Ett ytterligare tecken på det är att man år 2005 har inrättat en ny företagsform, Community Interest Company, som är specialdesignad för det sociala företaget. Företagsformen är flexibel, lätt att starta och ska ha sociala, samhälleliga mål. Det finns ett tak för hur utdelning kan ske, och tillgångarna ska användas i företaget och kan inte delas ut till medlemmarna.

Den sociala ekonomin i landet rymmer många typer av sociala företag som arbetar i flera branscher. En stor grupp är de över 100 företag som arbetar inom fritidssektorn. Ofta har de fått sina uppdrag genom avknoppning av offentlig verksamhet. Det största företaget inom detta område är Greenwich Leisure, ett framgångsrikt medarbetarägt företag med 3 000 anställda på 25 platser i landet.

Även lokalt har man börjat arbeta aktivt med en upphandling som syftar till att öka andelen sociala företag som leverantörer. I bilaga 2 finns ett exempel från Sheffield där kommunfullmäktige har formulerat en vägledning till tänkta anbudsgivare där de ska ange hur de ska uppfylla några av kommunens sociala mål med sin byggentreprenad.

Italien

Det finns en stark kooperativ rörelse i Italien. De olika typerna av kooperativ är organiserade i två stora nationella federationer, Legacoop tillhörande den socialistiska traditionen och Confederacooop som tillhör den katolska traditionen

De sociala företagen finns i form av stiftelser, frivilligorganisationer och framförallt sociala kooperativ. De sociala kooperativen är definierade i en särskild lag som kom 1991, Gino Mattarellilagen. En viktig del av definitionen av ett sådant företag är att överskottet ska investeras för sociala och allmännyttiga intressen. Lagen delade in de sociala kooperativen i två typer:

A: Kooperativ som främjar social inkludering och som erbjuder hälsovård och social service. De har ofta formen av ett personal/arbetskooperativ.

B: Kooperativens huvudsyfte är att skapa arbete åt missgynnade

grupper som psykiatripatienter, missbrukare, unga personer med familjeproblem, vapenvägrare. Man arbetar med jordbruk, industri, parkskötsel, social service etc. Minst 30 % av medlemmarna ska tillhöra målgruppen "missgynnade".

Kooperativen kräver låg kapitalinsats av sina medlemmar. Företagen ska godkännas av den italienska staten för att erhålla positiv särbehandling.

Företagen har vissa förmåner, de har t.ex lägre arbetsgivaravgifter för de av medlemmarna som tillhör de missgynnade grupperna, i övrigt har de likadana anställningsvillkor som på marknaden. Reducerad fastighetsskatt kan förekomma.

Upphandlingsreglerna i Italien har hittills medgivit att sociala kooperativ kan bli positivt särbehandlade vid upphandling av offentliga tjänster och varor. Särbehandlingen innebär att myndigheterna kan besluta att lägga ut tidigare kommunal service till ett socialt kooperativ eller till ett konsortium (flera kooperativ som samarbetar) utan en formell konkurrensutsättning i form av en

upphandlingsprocess. Ibland konkurrerar de sociala kooperativen med varandra, då finns vissa standardkriterier som man värderar de olika anbuderna efter. Reglerna för de sociala kooperativens särställning är nu under omprövning.

60 % av uppdragen till de sociala kooperativen kommer från offentliga sektorn.

I staden Trento finns ett stort konsortium av sociala kooperativ som i augusti 2005 gjorde studiebesök bl.a i Göteborg. Man arbetar inom flera sektorer, mycket inom äldreomsorgen. Representer från kooperativen berättade att staden redan lagt ut 40 % av servicen på konsortiet och fortsättningsvis avsåg kommunen att avveckla all egen, kommunal verksamhet för att istället avknoppa den till kooperativen. Servicen ansågs vara mycket kvalificerad och dessutom billigare än när den producerades i kommunal regi. Även privata företag får i den nya lagen från 2005, möjlighet att konkurrera, någon närmare beskrivning av vad detta betytt saknas möjlighet för oss att bedöma inom ramen för denna skrift.

Storbritannien

Italien

Referenser

Aidemark, Lars-Göran, Lindkvist Lars, Rydberg Lennart, *Mångfald I vården – att skapa alternativa driftsformer*, Svensk Information AB, mars 2003

Mark Cook and David Alcock, , *Proactive procurement – Achieving quality services and implementing policy objectives by procurement from social enterprises*, Anthony Collins Solicitors, Co-operatives UK, oktober 2004

Edebalk Per Gunnar, Svensson Marianne, *Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden*, konsumentperspektivet, TemaNord 2005:507, Nordiska Ministerrådet i Köpenhamn

Eliasson Lennart, Spånt Enebuske Anna, *Hur möter vi framtidens äldreomsorg? – ideer till förändring*, Kooperativa Institutet, Koopi 2003

Johansson Eva, Karlsson Yngve, Malm Roland, Wikström Svante, *Äldrekooperativ – delaktighet och gemenskap*, Kommentus 2004

Karlsson Yngve, Ternegren Eva, *Sociala företags erfarenheter av uppdrag från offentliga organisationer*, Rapport från arbetsgruppen för

upphandling inom Equal fas 3, jan 2005

Kulturdepartementet, *Social ekonomi – en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt*, Regeringskansliet 1999

Lann Fredrik, Thorsell Jerker, *En god affär – socialt ansvar i offentlig upphandling*, Atlas 2005

Nya upphandlingsregler, slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2004, SOU 2006:28

Slup.se, Stockholms läns utvecklingspartnerskap för social ekonomi, *Lönsamma affärer genom upphandling – en modell för den sociala ekonomin*,

The Squares Transnational Partnership – id.687 (en del av Nese-projektet), *Observations on the Relationship Between Local Authorities And The Social Economy*, maj 2004

Öhman, Hans, *Äldreomsorgen – en lägesbeskrivning*, utgiven, Rapport nr 2:2003 i serien Fakta och debatt, Kommunal 2003

Från två till 120 anbud – rapport Boverket 2004

Växjö kommuns policy för social ekonomi

Inledning

Denna policy utgår från grundsynen att vårt samhälle ekonomiskt organiseras i tre sektorer: det privata näringslivet, den offentliga sektorn och den sociala ekonomin. Policyn anger Växjö kommuns förhållningssätt till den sociala ekonomin samt pekar ut några områden där den sociala ekonomin bör spela en större roll i framtiden. Policydokumentet riktar sig till medborgarna, kommunens anställda, föreningslivet och andra berörda aktörer.

Begreppet social ekonomi kom till Sverige i samband med EU-medlemskapet 1995. Social ekonomi har sitt ursprung i det franska begreppet *economie sociale* och anknyter innehållsmässigt till det engelska begreppet *non-profit*. I syfte att definiera den sociala ekonomins särart har regeringskansliet¹ utarbetat en of-

ficiell svensk beskrivning, vilken också utgör en grunddefinition i föreliggande dokument.

”Med social ekonomi avses organiserade verksamheter som primärt har samhällslika ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organiserade fristående från den offentliga sektorn. Dessa sociala och ekonomiska verksamheter bedrivs huvudsakligen i föreningar, kooperativ, stiftelser och liknande sammanslutningar. Verksamheten inom den sociala ekonomin har allmännyttan eller medlemsnytta, inte vinstintresse, som främsta drivkraft.”

Föreliggande policy avses vara styrande för Växjö kommun under tidsperioden 2005-01-01 – 2006-12-31 och ska därefter på grundval av gjorda erfarenheter revideras.

¹.Rapport från en arbetsgrupp inom Kulturdepartementet, ”Social ekonomi – en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt?”, 1999.

Utgångspunkter

Växjö kommun vill öka sitt engagemang i den lokala sociala ekonomin. Verksamheter inom denna sektor av ekonomin tillgodoser redan idag många gemensamma behov av arbete, bostäder, fritidsverksamhet, kultur, brottsförebyggande arbete, utbildning, barnomsorg, äldreomsorg, miljöfrämjande arbete, infrastruktur m.m.

Den lokala sociala ekonomin skulle med stöd och stimulans från kommunen i framtiden i högre utsträckning kunna bidra till att:

- Främja tillväxten i den lokala ekonomin och därmed skapa förutsättningar för vidgad välfärd.

- Främja möjligheterna till integration i arbetslivet för arbetsökande som under lång tid saknat förankring på den reguljära arbetsmarknaden.

Den sociala ekonomin utför i många europeiska länder uppgifter som i Sverige handhas inom den offentliga sektorn. En ökad samverkan mellan kommunen och den lokala sociala ekonomin skulle kunna medföra utveckling av från offentlig sektor fristående verksamheter som grundas på att människor i demokratiska former går samman för att tillgodose gemensamma behov som skapar mänskliga och ekonomiska mervärden för individ och samhälle.

I detta sammanhang kan den sociala ekonomins verksamheter:

- komplettera offentlig verksamhet och därmed erbjuda medborgarna ett större utbud.
- öka valfriheten för individen genom att erbjuda alternativ till den offentliga sektorns tjänster.
- i vissa fall ersätta verksamhet som idag drivs i offentlig regi.

Kommunen bör ha en stödjande och stimulerande roll i relation till den sociala ekonomins aktörer medan dessa själva måste utgöra drivkrafterna i utvecklingen av den lokala sociala ekonomin.

Det i dagsläget mest angelägna syftet med att stödja den lokala sociala ekonomins utveckling handlar för kommunens del om att öka möjligheterna till integration i arbetslivet för de arbetssökande som under lång tid saknat förankring på arbetsmarknaden.

Grundtanken är att göra det möjligt för alla människor att bidra till sin egen och samhällets utveckling – att bli delaktiga och kunna skapa goda levnadsvillkor för sig själva.

Många människor står idag utanför den reguljära arbetsmarknaden, dels för att efterfrågan på arbetskraft är för svag i relation till utbudet av arbetskraft, och dels för att det finns arbetssökande som inte har full arbetskapacitet i förhållande till arbetsmarknadens krav men för vilka arbete är en nödvändighet för att skapa meningsfullhet i tillvaron.

Den sociala ekonomin och dess organisationer kan spela en betydligt större roll än idag när det gäller att finna vägar tillbaka till arbetslivet. För individer med en tillfälligt bristfällig konkurrensförmåga på den reguljära arbetsmarknaden kan den sociala ekonomin fungera som en övergångsarbetsmarknad och för individer med mer permanent nedsättning av sin arbetskapacitet kan den sociala ekonomin erbjuda arbete och sysselsättning anpassad efter individens förmåga.

Vision

Växjö kommun ska främja ett socialt entreprenörskap som skapar förutsättningar för alla kommuninvånare att försörja sig själva och att vara delaktiga i samhällsutvecklingen.

För att denna vision ska kunna nås ska den sociala ekonomin och dess organisationer vara en naturlig samarbetspartner när det gäller att finna vägar tillbaka till arbetslivet och en meningsfull sysselsättning för personer som under lång tid befunnit sig utanför den reguljära arbetsmarknaden. Det bör också vara självklart för kommunen att undersöka möjligheterna att få vissa tjänster utförda inom ramen för den lokala sociala ekonomin som ett alternativ till att de utförs i kommunens egen regi eller upphandlas av privata företag.

Kommunens förvaltningar och bolag ska, av ovan redovisade skäl, se en samverkan med aktörer inom den lokala sociala ekonomin som både självklar och berikande för den egna verksamheten.

Strävansmål

Växjö kommun har som strävansmål att öka sitt engagemang i den sociala ekonomin av skäl som angetts ovan samt att det inte är rimligt att kommunen bygger upp egna verksamheter för att tillgodose behovet av en kompletterande arbetsmarknad.

För att uppnå Växjö kommuns strävansmål ska:

- Växjö kommun ha ett öppet och positivt förhållningssätt gentemot den sociala ekonomin.
- Växjö kommun främja den sociala ekonomin både i dess roll som självständig samhällskraft och i dess roll som part i samarbete då det gäller att lösa gemensamma angelägenheter.
- Växjö kommun samverka på lokal, regional, nationell och internationell nivå, bland annat genom medverkan i nätverk som syftar till att stärka den sociala ekonomin.
- Växjö kommun uppmuntra den lokala sociala ekonomin att starta ny verksamhet, likaväl som att se dess möjligheter att överta ansvaret för inom kommunen befintlig verksamhet.

Växjö kommuns utgångspunkter i stödet till den sociala ekonomin är att:

- Verksamheterna ska bygga på demokratiska organisationsformer, jämlikhet och jämställdhet, mångfald, empowerment – perspektiv (egenmakt), generera samhällsnytta samt bidra till en hållbar social, ekonomisk och miljömässig tillväxt.
- Verksamheterna ska bereda personer med begränsad konkurrensförmåga på den reguljära arbetsmarknaden möjligheter till arbete/sysselsättning.
- Växjö kommun ska som alltid ha ett genusperspektiv i sin relation till den sociala ekonomin. Det innebär t ex att i förekommande fall kräva och stimulera till att verksamheterna riktar sig till både kvinnor och män.

Riktlinjer

Att stärka den lokala sociala ekonomin samt initiera verksamheter av den art som skisserats i detta policydokument är en långsiktig process som behöver utvecklas under en lång rad år. Inom ramen för denna policies löptid handlar det för Växjö kommunkoncerns verksamhet om att i första hand lägga en grund för fortsatta initiativ genom:

- Att förankra policydokumentet och sprida kunskap om detta och den sociala ekonomin i berörda verksamheter.
- Att kartlägga vad som idag görs inom ramen för den lokala sociala ekonomin.
- Att kartlägga de verksamhetsområden där den lokala sociala ekonomins verksamheter i framtiden kan komplettera, utgöra alternativ till eller ersätta offentlig verksamhet.
- Att engagera den lokala sociala ekonomins aktörer i syfte att dessa initierar verksamheter som kan utgöra en övergångsarbetsmarknad och/eller en mer permanent sysselsättningsplattform på en kompletterande arbetsmarknad.
- Att etablera lämpliga samverkansformer mellan kommunen och den sociala ekonomins aktörer och i dessa utveckla en dialog kring den sociala ekonomins framtida utveckling.
- Att göra de kommunala förvaltningarna och bolagen delaktiga i processen samt ansvariga för att utforma konkreta stöd- och stimulansinsatser inom sina respektive områden.

Proaktiv upphandling – en vägledning utarbetad av Sheffield's Kommunfullmäktige (se referenslista).

Nedan kommer några utdrag från investeringskontrakten för bostäder och grannskapsområden (housing and neighbourhood investment contracts). Observera att för detta projekt sträcker sig kraven bortom enbart socialt företagande och inkorporerar en mer vidsträckt strategi för utbildning och arbete för till exempel 14–19-åringar, arbete för människor som är svåra att nå m.fl.

Kommunfullmäktige söker uppnå bästa värde (BestValue) genom sina upphandlingsprocesser. Anbudsgivare ombeds överväga hur de kan uppfylla följande målsättningar med den tjänst de levererar:

- Skapa attraktiva, framgångsrika grannskapsområden där människor vill bo
- Bidra till den långsiktiga hållbarheten i de lokalsamhällen som förbättras av detta projekt.
- Bidra till kommunfullmäktiges policy att "minska klyftan" (closing the gap).
- Skapa en stark ekonomi som främjar en mångsidig och konkurrenskraftig utbudsmarknad
- Minska kriminalitet/vandalism
- Ombesörja möjligheter till utbildning och kurser
- Ombesörja möjligheter till fritidsaktiviteter och kultur
- Uppnå miljömässiga fördelar

Kommunfullmäktiges engagemang för lokal nydaning återspeglas i poängkriterierna för detta anbud och representerar en del av kontraktets kärnpunkt.

Det finns ingen föreskriven metod som anbudsgivare måste använda när de försöker uppnå ovanstående mål och målsättningar.

Kommunfullmäktige söker både nya och väl beprövade lösningar. Huvudpunkten är att resultaten av ett sådant initiativ måste vara realistiskt och levererbart och anknyta väl till hela projektet. Med andra ord söker kommunfullmäktige att uppnå bästa värde (BestValue) för projektets totala och sociala aspekter, samtidigt som en del av kärnpunkten i tjänsten under anbudsgivning endast är en del av det paketet.

Lämna in era förslag till hur ni skulle ta itu med följande sociala aspekter:

1. Hur skulle ni bidra till, eller uppnå, någon av eller alla allmänna målsättningar för lokal nydaning (regeneration) listade ovan.
2. Hur skulle ni leverera projektet i partnerskap med sociala företag som är aktiva i området. Ett socialt företag är ett företag/organisation/ideell förening med primärt sociala målsättningar vars överskott i huvudsak återinvesteras i företaget eller lokalt. Uppgifter om sociala företag som är aktiva både i Sheffield med omnejd och i det lokala området bifogas. Ett annat alternativ skulle kunna vara att bilda ett nytt socialt företag. Ert svar bör täcka:
 - Hur sociala företag skulle kunna integreras i ert nätverk av leveranskedjor.
 - Hur skulle ni kunna stödja sådana företag i deras affärsutveckling, inklusive yrkesmässiga och administrativa kunskaper, såtillvida att det sociala företaget vid investeringsprogrammets slut skulle vara tillräckligt kunnigt och ha tillräckligt med erfarenheter för att kunna konkurrera för långsiktiga uppdrag.
 - Hur sociala företag skulle kunna tjäna på att integreras i ett sådant byggnadsutbildningsprogram (construction-training programme)
3. Hur skulle ni säkerställa en blandad ekonomi (mixed economy) i anlitandet av underleverantörer? Hur skulle ni använda ett urval av underleverantörer som ska integreras i den bredare leveranskedjan (det vill säga, små, medelstora och stora företag) och hindra att lokala företag diskrimineras när kontrakt tilldelas?
4. Ombesörjandet av kurser och utbildningsmöjligheter (till exempel, genom att delta i "Construction JOBMatch"-programmet (jobbmatchning inom byggnad och konstruktion).
5. Hur skulle ni tillgodose fullmäktiges initiativ beträffande arbetsträningsprogrammen för 14–19-åringar, i nära samarbete med skolförvaltningen (Local Education Authority).

6. Hur skulle ni demonstrera ert åtagande till "The Respect for People Agenda" (Agenda - Respekt för människor), ett initiativ baserat på "Rethinking Construction Principles" (nya principer för byggnad och konstruktion) genom att undersöka möjligheterna för bredare utbildning och vidareutveckling av anställda, som anställts direkt av er själva och er leveranskedja och hur dessa arrangemang skulle kunna samverka med andra partnerleverantörer.
7. Du måste lämna in ett utkast till en Utvecklingsplan för arbete och arbetstagare, vilket kan omfatta, men som inte är begränsat till följande:
 - Ledningsutveckling, till exempel. kontrakts- och platsledning
 - Platschefsutbildning och utveckling
 - Kundvårdsutbildning
 - Arbetskraftutveckling för att passa behoven i investerings-

programmet, till exempel flerfärdighetsinitiativ (multiskilling).

- Hälso- och skyddslagar och föreskrifter och teknisk utbildning, till exempel, hantering av asbestos
- ICT-utveckling, t ex projektledning och ECDL - europeiskt datakörkort
- Länkar till Högre utbildning och vidareutbildning, t ex lokala högskolor och universitet och utveckling för akademiker
- Ackreditering av investerare i människor (Investors in People, IIP)

Du måste också komma med idéer om hur alla ovanstående initiativ skulle kunna kombineras av alla partnerleverantörer till en gemensam övergripande plan som täcker hela investeringsprogrammet för "Utbildning, Kurser och Arbete".

Förslag till skrivelser i anbudsinbjudan med sociala hänsyn

Förslaget till skrivningar är framtaget av Roland Adrell, Gärde Wesslau Advokatbyrå i Göteborg.

Anbudsinbjudan

Uppgifter om beställaren

Kommunens organisation och plan för konkurrensutsättning

Upphandlingsobjekt och beställningsvolym

Sociala hänsyn kan tas vid val av vad som skall upphandlas

Personlig assistans, ledsagarservice och avlösarservice

Orientering om upphandlingen

Upphandlingsform

Konkurrensneutralitet

Kompletterande förfrågningsunderlag

Reservationer

Öppning av anbud

Anbudsutformning

Prövning av anbud

Sociala kriterier kan värderas

Prövning i tre steg

Förhandling

Tilldelningsbeslut

Krav på utföraren

Allmänt

Kompetens

Sociala kriterier kan tas med

Registreringsskyldigheter, betalning av skatter och avgifter

Kvalitetssystem

Verksamhetschef

Beredningsplaner för svåra och oväntade påfrestningar i samhället

Sysselsättning för funktionshindrade

Planer och program

Ledning, bemanning och kompetens

Uppföljning, utvärdering och klagomålshantering

Verksamhetskrav

Åtagande

Sociala hänsyn kan tas vid val av vad som skall upphandlas

Lagstiftning

Kommunens mål för äldre och funktionshindrade

Kvalitet ur brukarperspektiv

Regler och riktlinjer för bistånd och service samt LSS-insatser

Hemtjänst

Vårdbostad, servicelägenhet och LSS-insatser

Biståndsriktlinjer för vårdbostad

Särskilda verksamhetskrav inom äldreomsorgen

Insatser inom hemtjänst och vårdbostäder

Personlig omvårdnad

Boservice

Rehabilitering/ADL-träning/hjälpmiddel

Kommunal hälso- och sjukvård

Aktiviteter/social gemenskap

Erbjudande om måltider

Ledsagning

Uppsökande verksamhet

Förebyggande insatser mot äldreolycksfall

Trygghetslarm och tillgänglighet till personal

Information och administration av tandvård

Information, samråd och brukarmedverkan

Dokumentation/journaler/omsorgsplan

Stöd i form av avlösning till anhöriga i hemmet

Kontaktman hemtjänst till barnfamiljer

Kvarboende

Lokaler

Lokaler/bostäder

Utrustning

Datasystem/telefoner

Avtalsvillkor

Avtalstid och uppsägning av avtal

Antidiskrimineringsklausul

Övriga villkor av social karaktär

Hävning av avtal

Omförhandling

Överlåtelse av verksamhet/avtal

Twister

Övertagande av personal

Yttrande- och meddelarrätt

Överlämnande av uppgifter om personal, inventarier och utrustning i samand med att avtal upphör

Medicinskt ansvariga sjuksköterskor (MAS)

Tillsyn

Ansvar

Försäkring

Vid skador

Taxor, avgifter och övriga ersättningar

Offererade priser

Hemtjänst

Definition av hemtjänststimma

Definition av anhörigvård

Pris för hemtjänst

Vårddyg

Definition av vårddyg

Pris per vårddyg i vårdbostäder

Sysselsättning för funktionshindrade

Nollställning

Nollställning för momskompensation

Nollställning för insatser från Vård och Rehab (avser äldreomsorg)

Fakturerings

Förutsättningar för priser

Bilageförteckning

Den sociala ekonomin – en resurs att ta tillvara

Företagen inom den sociala ekonomin såsom kooperativ, ideella föreningar och stiftelser har verksamhetsidéer som uppstått utifrån brukarnas behov, de drivs demokratiskt och eventuella överskott går tillbaka till verksamheten.

Denna rapport vänder sig till dig som tjänsteman eller politiker som är intresserad av att utveckla offentlig service genom att samarbeta med till exempel kooperativ och föreningar.



Här kan du hämta konkreta tips om hur man kan tänka kring upphandling och bidragsgivning och planering tillsammans med dessa företag. Du kan också få en fördjupad bild av den sociala ekonomin och hämta inspiration från såväl svenska kommuner som Italien och Storbritannien där relationen med den sociala ekonomin är ännu mer utvecklad än i Sverige.

Huvudförfattare är Eva Ternegren, kooperativ rådgivare i Göteborg med mångårig erfarenhet från rådgivning till verksamheter inom framförallt vård och omsorg.

Förutom Eva Ternegren har arbetsgruppen för offentlig upphandling inom detta projekt bestått av Jerker Thorsell, David Lenefors och Yngve Karlsson, som bidragit med vissa textavsnitt och synpunkter.

Innehållet i denna guide har granskats av jurist Roland Adrell, Gärde Wesslau Advokatbyrå i Göteborg.

COMPANION

NUTEK
Verket för näringslivsutveckling

 **socialt företagande**



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden