

Handläggare
Ulf Lundström
Karin Reuterdahl

Datum
2014-04-29
Rev.2014-05-15

Diarienummer
UAN-2014-0264

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Stöd till sociala företag

Förslag till beslut:

- att** godkänna redovisningen av och förslag till stödformer och utvecklingsinsatser för sociala företag.
- att** nämnden överlämnar ärendet till kommunstyrelsen för vidare beredning, och att nämnden föreslår kommunstyrelsen att utarbeta policy och riktlinjer för stöd till sociala företag.
- att** nämnden delger socialnämnden för barn och unga och nämnden för hälsa och omsorg ärendet.

Sammanfattning

Nämnden fastställde 2013-03-20 ”Modeller för samspelet med civila samhället”. Nämnden tydliggör med beslutet hur den kan bygga relationer till det civila samhället. Dokumentet fungerar som en utgångspunkt för nämndens bidragsgivning och upphandling, men också för framtida partnerskapslösningar. Dokumentet fungerar som utgångspunkt för nämndens fortsatta arbete med bidrag, stöd och annan samverkan med civila samhället.

Nämnden gav 2013-03-20 § 52 kontoret i uppdrag att redovisa behov av stöd till sociala företag. Kontoret redovisar i denna handling behov av stöd till sociala företag och behov av utvecklingsinsatser enskilt och i samverkan med andra myndigheter.

Framväxten av sociala företag är nära förknippat med innovation och entreprenörskap i en ideell sektor, som redan idag har en roll som välfärdsproducent. I ett strategiskt perspektiv handlar det om ett offentligt stöd för ett stärkt civilt samhälle, att hitta nya organisationsformer för att skapa nya arbetstillfällen, organisering av arbete och sysselsättning utifrån individens förutsättningar och situation i livet, fördjupad kvalitet i välfärden och en demokratisering av arbetets organisering för individens egenmakt och stärkt självkänsla. Stödet till sociala företag och kommunens relation till dessa har därför flera dimensioner.

Promemoria

Vid beskrivning av organisationer inom den ideella sektorn är den vanligaste associationsformen ideell förening, trossamfund och stiftelse. Det finns även vissa ekonomiska föreningar som räknas till ideella organisationer i de fall deras primära syfte inte är att generera ekonomiskt överskott till medlemmarna. Till denna kategori organisationer hör sociala företag och sociala kooperativ. Dessutom finns sedan 2009 en aktiebolagsform som inte drivs med vinstsyfte.

Med ideella organisationer avses organisationer som är organiserade utanför stat och näringsliv. De är inte vinstdrivande och har någon form av allmänmänniska uppdrag, utan att vara statliga eller kommunala. De är självstyrande och har inslag av idealitet samt bedrivs ofta med en ideologisk medvetenhet. Den verksamhet som bedrivs av och inom dessa organisationer kan beskrivas som ideell eller idéburen verksamhet

Social ekonomi

Begreppet social ekonomi är en officiell term inom EU. Den svenska definitionen lyder: Med social ekonomi avses organiserade verksamheter som primärt har samhällliga 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 allmännytta eller medlemsnytta, inte vinstintresse, som främsta drivkraft (prop.2009/10:55).

Framtida vägval

Sedan början av 1990-talet har allt större delar av välfärdssektorn genomgått valfrihetsreformer. Huvuddelen av de verksamheter som drivs med offentliga medel av icke offentliga aktörer drivs idag av vinstdrivande aktörer. Oppositionella röster menar att organisationer som drivs av idémotiv, har en värdegrund och ett socialt ansvarstagande utan ekonomiska vinstmotiv är bättre rustade att utföra välfärdstjänster. På europeisk nivå pågår ett arbete med att formulera nya strategier för att främja innovation och entreprenörskap i den ideella sektorn. Framtidens svenska civila samhälle kan förväntas formas i mötet mellan sådana internationella influenser och de förhållanden och traditioner som redan är etablerade. I det fall civilsamhällets organisationer i ökad grad tar på sig rollen som producenter av offentlig finansierade välfärdstjänster kommer civilsamhällets inflytande i relationen med de offentliga myndigheterna att öka. Samtidig är stat och kommun viktiga finansiärer av det svenska civilsamhället och stödsystemens utformning viktiga för att säkerställa och utveckla civilsamhällets olika roller och funktioner. Det är bland annat i detta perspektiv sociala företag ska ses som en ny aktör inom den sociala ekonomin och ideella sektorn.

Ideella organisationer på välfärdsmarknaderna

Det är relativt få ideella organisationer i Uppsala kommun som är utförare av välfärdstjänster genom upphandling. Det finns flera orsaker till det. Den främsta orsaken är bristen på tillgången till kapital vilket krävs för förberedelse, start och drift av uppdrag. Bristen på likviditet och svårigheter att få investeringslån från bank får som konsekvens att ideella organisationer inte kan åta sig uppdrag som innebär etableringskostnader. Kommunens definition av företag avgränsas till traditionella privata företag, vilket är en strategisk begränsning för framväxten av sociala företag och kommunens relationer till dessa.

Socioekonomiska vinster/samhällsvinster saknas ofta som kriterier i förfrågningsunderlag vid upphandling. Ett sätt att underlätta för ideella organisationer att delta i upphandlingar är att kvalitét och sociala kriterier värderas högre i förhållande till andra kriterier som t.ex. pris. Med sociala hänsyn och kvalitetsupphandlingar försvinner priset som främsta faktor vid beslutet om vem som vinner upphandlingen.

Tillväxtverket gör en försiktig rekommendation för att öka antalet ideella aktörer på välfärdsmarknaden. Beslutsfattare bör överväga åtgärder som underlättar den ideella sektorns kapitalförsörjning, speciellt inom sektorer där brukare har svårt att agera som informerade konsumenter och i situationer där villkoren på marknaderna snabbt förändras, t.ex. vid införandet av olika valfrihetssystem. De ideella organisationerna skulle troligtvis ha större konkurrenskraft om lagen om offentlig upphandling (LOU) i större utsträckning ersattes med lagen om valfrihetssystem (LOV).

En viktig ekonomisk skillnad till LOU är att LOV inte ger garanterad intäkt som en vunnit upphandling gör. Man kan därför förvänta sig att leverantörerna i större utsträckning måste vända sig till brukarna än till politikerna. Det talar för att LOV är en bättre lagstyrning för ideella organisationer och stärker de ideella organisationernas självständighet mot kommunen. Den rörliga ersättningen i LOV är dock ett risktagande för den ideella organisationen vilket kan motverka ett deltagande. Frågan om garanterad ersättning under en etableringsperiod, startkapital genom exempelvis investeringsfonder, subventionerade lokaler och stöd vid anbudsskrivande är frågor som bör lyftas i kommunens näringslivs- och arbetsmarknads-politik.

Tillväxtverkets rekommendationer och tänkbara åtgärder utgår från att den internationella forskningen ger stöd för att välfärdsmarknader med en stor andel ideella utförare producerar offentliga tjänster med högre kvalitét än marknader som domineras av vinstdrivande företag. Tillväxtverket menar att det centrala är att bestämma vilken fördelning av ideella respektive vinstdrivande organisationer som fungerar bäst och på vilka marknader respektive organisationsform passar bäst.

Lagrum upphandling

Det är möjligt att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling genom att använda sig av sociala kriterier. Förutom att få en tjänst utförd eller en vara levererad, kan upphandlande myndighet höja ambitionsnivån genom att även vilja att upphandlingen tillgodoser sociala eller samhälleliga ändamål. Dessa mål kan exempelvis handla om att få ned arbetslösheten, främja integration, verka för etisk handel eller främja ett jämställt arbetsliv. När det gäller arbetsintegrerade insatser går det att ställa krav på att viss andel av de anställda för uppdraget måste vara personer med t.ex. funktionsnedsättning, långtidsarbetslösa, nyanlända eller tillhöra annan grupp som har svårt att etablera sig på marknaden och i samhället.

Det finns bra exempel på upphandlingar med sociala hänsyn. Göteborgs stad gjorde 2007 en upphandling gällande bemanning av café, skötsel av yttre städning, renhållning och skötsel av grönytor (dnr 0304/07). För införandet av tjänsten krävdes av det företag som skulle utföra tjänsten att minst 70 % av företagets anställda ska vid ingången anställning ha varit beroende av försörjningsstöd eller arbetsmarknadsstöd. Ett annat exempel är Stockholmshem som 2010 gjorde en upphandling med bl.a. följande sociala kriterium; de personer som ska utföra arbetet ska vara stationerade i sitt område på grund av att de anställda ska bli kända ansikten i området. Andelen från området ska uppgå till minst 40 %.

Det har länge varit tillåtet med sociala kriterier. Redan 2010 angav regeringen att sådana kontraktsvillkor kan användas för att främja sysselsättning för människor som är socialt utsatta eller utslagna eller att motverka arbetslöshet. Möjligheten att ta sociala hänsyn har även skrivits in i LOU. Från 2010 finns en ny skrivning i LOU som anger att upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta. Det bör beaktas i kommunens upphandlingspolicy. Om kommunen använder sig av arbetsintegrerade sociala kriterier, bör det innebära att förutsättningarna för lokala sociala företag att delta i upphandling förbättras.

Regeringens positiva syn har kommit till utifrån rekommendationer från EU-kommissionen. ("Socialt ansvarfull upphandling – en handledning till sociala hänsyn vid upphandling" 2011). Kommissionen betonar vikten av social marknadsekonomi och att den sociala dimensionen ska löpa parallellt med betoning på konkurrens och fri rörlighet över gränserna. Bland de fördelar som framhålls är att sociala hänsyn kan stimulera till socialt medvetna marknader, en socialt ansvarfull samhällsstyrning, stimulerar integration av sociala grupper och säkra effektivare användning av de offentliga utgifterna. Europaparlamentet uppmuntrar därför utvecklingen av stödjande regelverk och tillhandahållandet av ekonomiskt stöd. I "Upphandling och arbete i Europa" (Sieps 2010:03) anges att det inte finns någonting i EU-rätten som säger att den som upphandlar alltid måste acceptera de billigaste anbuden. Istället kan etiska och sociala faktorer vägas in i bedömningen.

Det är således möjligt att ta sociala hänsyn i alla upphandlingar där det är lämpligt och relevant. Det spelar ingen roll om upphandlingen omfattas av de så kallade direktivstyrda kapitlen som utgör implementering av EU:s direktiv 2004/18 om offentlig upphandling eller om upphandlingen omfattas av LOU:s 15:e kapitel (Tillväxtverket. Att stödja utan att styra. Temagrupp entreprenörskap och företagande 2012. Svenska ESF-rådet. Upphandling eller nerköp? 2012). De sociala kriterierna handlar om krav vad gäller själva utförandet av tjänsten, inte krav på leverantören i allmänhet.

Sociala företag

Sociala företag definieras som företag som (Europeisk ekonomiska och sociala kommitténs yttrande "Socialt entreprenörskap och socialt företagande"):

- Har primärt sociala ändamål före vinständamål och är av samhällsnyttig karaktär i allmänhetens eller medlemmarnas intressen.
- Är företrädesvis icke-vinstdrivande och det huvudsakliga överskottet återinvesteras i verksamheten och går inte till privata aktieinnehavare eller ägare.
- Har en mångfald av juridiska former och affärsmodeller, t.ex. kooperativ, ömsesidiga bolag, frivilligorganisationer, stiftelser, vinst- och icke-vinstdrivande företag. Organisationerna är ofta hybrider av olika juridiska former.
- Är ekonomiska aktörer som producerar varor och tjänster, ofta allmännyttiga, och i många fall med inslag av social innovation.
- Är självständiga och oberoende, med hög grad av delaktighet och medbestämmande (personal, användare, medlemmar), styrning och demokrati.
- Ofta född ur eller associerad till en civilsamhällesorganisation.

En variant av sociala företag är arbetsintegrerande sociala företag som enligt regeringen är en viktig del i det civila samhället. I sitt stöd till sociala företag avgränsar sig nämnden till arbetsintegrerande sociala företag.

Arbetsintegrerade sociala företag

Regeringen har antagit en definition av arbetsintegrerande sociala företag (Handlingsplan för fler och växande arbetsintegrerade sociala företag, Regeringen 2010). Dessa företag driver näringsverksamhet genom att producera och sälja varor och/eller tjänster:

- med övergripande ändamål att integrera människor som har stora svårigheter att få och/eller behålla ett arbete, i arbetsliv och samhälle,
- som skapar delaktighet för medarbetarna genom ägande, avtal eller på annat väl dokumenterat sätt,
- som i huvudsak återinvesterar sina vinster i egna eller liknande verksamheter, och som är organisatoriskt fristående från offentlig verksamhet.

Stöd till sociala företag

Motiv för kommunen att stödja socialt företagande kan vara:

- Sociala företag kan främja arbete och sysselsättning för människor som står långt från den ordinarie arbetsmarknaden, och därmed minska och förhindra människors utanförskap i samhället.
- Sociala företag kan stärka och utveckla människors självkänsla, välbefinnande och förmåga till ett självständigt liv genom egen försörjning.
- Sociala företag kan bidra till bättre kvalitet i välfärden genom att erbjuda kompletterande tjänster och produkter.
- Sociala företag kan frigöra kreativitet och entreprenörskap hos människor som annars skulle ha svårt att få den möjligheten.

För nämnden kan sociala företag få en tydligare roll inom områden som arbetsmarknad, sysselsättning, integrationsinsatser, etablering- och introduktionsarbete. Det sociala företags styrka är att de förenar individens behov av arbete med marknadens behov av produkter eller tjänster och samhällets behov av rehabiliterings- och arbetsmarknadsinsatser och nya arbetstillfällen. Det är rimligt att samhället ger ekonomiskt stöd för att kompensera företaget för medlemmarnas/medarbetarnas lägre produktivitet och större behov av stöd i arbetet. Lönebidrag och andra individuellt inriktade stöd är ett sätt. Ersättning för tjänster eller bidragsgivning för rehabilitering, sysselsättning, arbetsträning, m.m. är annat möjligt stöd. För ett relevant stöd med en effektiv handläggning krävs att relationen till och det strategiska perspektivet vad gäller sociala företag samordnas mellan kommunen, Arbetsförmedlingen och andra berörda myndigheter.

Ett krav för kommunens stöd bör vara att företaget upprättar socioekonomiska bokslut som visar på vad samhället tjänar på företags insatser. Företaget ska dessutom visa på de åtgärder man arbetat med på individnivå samt deras resultat. Individuell utvecklingsplan ska finnas för varje individ och individens upplevelse av erhållen insats delges nämnden.

Det är rimligt att kommunen ger särskilt stöd till sociala företag inledningsvis. Däremot får inte stödet användas för att dumpa priser. När sociala företag konkurrerar med andra ska det

ske på ett neutralt sätt och konkurrensen främst ske utifrån kvalitet. Sociala företag som konkurrerar med andra företag kan inte få verksamhetsbidrag till den del som är konkurrensutsatt. Däremot kan företaget få bidrag till sin ideella verksamhet förutsatt att det inte blir en subvention av den konkurrensutsatta delen.

Policy och handlingsplan

För att utveckla det sociala företagandet i kommunen bör en uppfattning finnas av vad socialt företagande är och vad det ska bidra till. Ett sätt är att kommunfullmäktige antar policy och riktlinjer om socialt företagande.

Policyn bör utgå från grundsynen att samhället är ekonomiskt organiserat i tre sektorer, det privata näringslivet, den offentliga sektorn och den sociala ekonomin. Policyn bör integreras med eventuella policys för näringslivs-, - och arbetsmarknadspolitik och i ett strategiskt perspektiv av insatser mot utanförskap och ett stärkt civilt samhälle.

Riktlinjerna kan beskriva :

syfte,
definition av sociala företag,
motiv för kommunen,
ekonomiska resurser för stöd till sociala företag,
andra former för stöd till sociala företag, t.ex. lokaler,
kommunens ansvar för stöd till sociala företag,
former för avtal och upphandling.

I en handlingsplan kan identifieras:

Möjliga och/eller önskade utvecklingsområden för sociala företag.
Ansvar och former för information, utbildning och rådgivning till sociala företag,
Översyn av upphandlingsreglemente för att skapa möjligheter att ta sociala hänsyn och att kvalitet blir mer framträdande än pris vid upphandling.
Ansvarsfördelning och former för samverkan med bl.a. Arbetsförmedlingen.
Utvecklingsområden för partnerskap som alternativ till upphandling.
Former för dialog och samordning med de sociala företagen.
Inrättandet av en social investeringsfond för kapitalförsörjning till sociala företag.

Frågan berör kommunens arbetsmarknads-, - och näringslivspolitik och politik mot utanförskap varför frågan inte kan lösas av en enskild nämnd. Däremot kan uppdraget att utveckla det sociala företagandet av kommunfullmäktige delegeras till nämnd med ansvar för arbetsmarknadspolitiken.

Åtgärder för att delta i upphandling

Det största hindret för fler ideella organisationer i välfärden är ersättningssystemen, visar en ny studie som forskningsinstitutet Ratio genomfört på uppdrag av Tillväxtanalys. En ökad användning av kundval/pengsystem (LOV) istället för upphandling enligt LOU skulle förbättra villkoren för de ideella organisationerna.

Vid upphandling enligt LOU är priset normalt en viktig faktor för tilldelningen av kontrakt. När LOV används är priset fastställt på förhand och brukarna väljer själva vilken leverantör som ska utföra tjänsten. Kundvalsmodellerna skiljer sig delvis från modellerna med beställare och utförare i det att kundvalen i större utsträckning fokuserar på den enskilda brukarens val.

När brukaren flyttar följer pengarna automatiskt med. Nämnden bör därför i ökad utsträckning använda sig av LOV och direktupphandling för att bereda möjlighet för sociala företag att delta.

Åtgärder som kan vidtas så att sociala företag får större möjligheter att delta i upphandlingar. Dessa åtgärdsområden kan sammanfattas med:

- Sociala hänsyn och större vikt vid kvalitet tillämpas vid upphandling.
- Mindre eller delade entreprenader.
- Längre tid för att skriva anbud.
- Förenklat och pedagogiskt utformat förfrågningsunderlag.
- Utbildning till sociala företag att utforma förfrågningsunderlag.
- Längre avtalstider.
- Utnyttja möjligheten till direktupphandling.
- Öka kommunens kunskaper om sociala företag.
- Anordna utbildningar i offentlig upphandling för sociala företag.

Nämnden kan redan nu tillämpa dessa åtgärdsförslag för att förbättra sociala företags möjligheter att delta i upphandling.

Systemfel

Det finns vissa strukturella hinder för utveckling av socialt företagande. En del kan åtgärdas av kommunen och andra av andra myndigheter. De områden som f.d. NUTEK (2008) definierat är:

- Djupare kunskaper om sociala företag saknas hos offentliga myndigheter.
- Svårigheter att omvandla bidrag inom socialförsäkringssystemen till lön.
- Problem med kapitalförsörjning och likviditet.
- Svårigheter för sociala företag att hävda sig vid upphandling.
- A-kassans regelverk för företagare. Många sociala företag är kooperativ vilket betyder att de som arbetar där är anställda men också medlemmar.
- Det finns ingen myndighet som har ett samlat ansvar för att stödja framväxten av sociala företag.

Lösningar och åtgärder bör ingå i en handlingsplan som tas fram mellan berörda myndigheter. Arbetet bör initieras av kommunstyrelsen för att undersöka vilka möjligheter som finns lokalt att vidta åtgärder inom gällande lagstiftning och reglementen.

Nämndens stödformer till sociala företag

Kommunen kan ge en förening bidrag till föreningens verksamhet utan att det blir en upphandlingssituation som faller under LOU. Föreningen beskriver själv sin verksamhet och vad den syftar till och vilken målgrupp den vänder sig till utifrån sitt ändamål, sin autonomi och självständighet. I det fall föreningen får ersättning för en utförd tjänst bestämd av nämnden är det en ersättning för utförd tjänst och ska upphandlas. Det innebär att en förening kan både få ett verksamhetsbidrag till sin ordinarie verksamhet och ersättning för utförd tjänst upphandlad enligt LOU eller LOV alternativt med en överenskommelse om partnerskap. Om sociala kriterier inte används vid en LOU-upphandling kan upphandling med LOV vara en bra möjlighet för socialt företag att etablera sig på marknaden på jämbördiga villkor.

En avgränsning bör göras när bidragsstöd ska ges till sociala företag. Sociala företag som är medlemsbaserade och som ordnar arbetstillfällen och meningsfull sysselsättning åt sina medlemmar ska prioriteras. Verksamheten ska vara individanpassad och baseras på demokratiska beslutsformer. Till medlemmar i företaget antas personer som arbetar i verksamheten. Innan stöd ges till sociala företag i aktie-, - eller handelsbolagsform ska ägarförhållandet vara klarlagt, deltagarnas status som anställda/praktikanter/tillfällig åtgärd tydligt och eventuell vinst, - och aktieutdelning känd. Nämnden bör vara observant på att sociala företag som privat ägda aktiebolag inte utgör en privatisering av den ideella sektorn.

De stödformer nämnden redan idag kan erbjuda sociala företag kan sammanfattas med:

Upphandling av tjänster.

Verksamhetsbidrag och projektbidrag.

Stöd med handledare och lokaler.

Stöd med rekrytering av deltagare.

Partnerskaplösningar.

En avgörande fråga för nämnden att lösa är sociala företags kapitalförsörjning och likviditet. En annan fråga är garanterad ersättning under viss etableringsperiod av upphandlade uppdrag. I en handlingsplan bör möjliga och/eller önskade utvecklingsområden för sociala företag identifieras och frågan bli föremål för beslut i kommunfullmäktige.

Nämnden bör integrera de sociala företagen närmare arbetsmarknadspolitiken och nämndens integrationsinsatser mot utanförskap. Sociala företag bör även kunna få en framtida roll i stadsdelsutveckling, vuxenutbildning och samhällsintroduktion.

Framväxten av sociala företag är nära förknippat med innovation och entreprenörskap i en ideell sektor, som redan idag har en roll som välfärdsproducent. I ett strategiskt perspektiv handlar det om ett offentligt stöd för ett stärkt civilt samhälle, att hitta nya organisationsformer för att skapa nya arbetstillfällen, organisering av arbete och sysselsättning utifrån individens förutsättningar och situation i livet, fördjupad kvalitet i välfärden och en demokratisering av arbetets organisering för individens egenmakt och stärkt självkänsla. Stödet till sociala företag och kommunens relation till dessa har därför flera dimensioner.

Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad

Jan Holmlund
t.f. Direktör