

Ni har något att sälja!

**Handbok om offentlig upphandling
för föreningar, kooperativ och stiftelser
inom den sociala ekonomin**

Erik Lindberg & David Lenefors





Innehåll

Kap 1: Inledning	4
Den offentliga sektorn	4
Den sociala ekonomin	5
Kap 2: Offentliga upphandlingar	7
Upphandlande enhet	7
Upphandling contra bidrag	8
Upphandlingsprocessen	8
Olika upphandlingsförfaranden	11
Olika upphandlingsformer	12
Kap 3: Ni har en unik kompetens!	14
Den sociala ekonomins Sverige	15
Fyra utmaningar för de ideella föreningarna	18
De ekonomiska föreningarnas utmaningar	20
Kap 4: Upphandlingar i praktiken – två exempel	23
Spånga Blåbandsförening	23
Kooperativet Kos	24
Kap 5: Lagarna som styr offentlig upphandling	26
EG-rättsliga principer	26
Tröskelvärden	27
Kap 6: Att lämna ett anbud	28
Förbered er innan	28
Skall-krav och bör-krav	28
Checklista	29
Länkar	30
Skrifter	30
Här kan ni få hjälp	30

1. Inledning

Vi vill lyfta fram de stora möjligheter som den sociala ekonomin har att leverera tjänster till staten och till kommunerna. Vi vill bidra till att alla aktörer blir mer medvetna om att social ekonomi är en viktig sektor i samhället.

Vi går igenom villkoren för offentlig upphandling. Vi undersöker vad som hindrar föreningar och kooperativ i den sociala ekonomin att delta i offentliga upphandlingar. Vi pekar även på de möjligheter som finns att bli leverantör till staten och kommunerna.

Den offentliga sektorn

Staten och kommunerna ansvarar för många viktiga verksamheter i samhället; vägar och järnvägar, stadsplanering, folkbokföring, skolor, barnomsorg, socialtjänst, sjukvård med mera¹. Men myndigheterna själva varken vill eller kan producera alla varor och tjänster som krävs för att bedriva verksamheterna.

När staten och kommunerna köper varor och tjänster, kallas det *offentlig upphandling*. Staten och kommunerna använder cirka 400 miljarder kronor per år åt det.

Syftet med offentlig upphandling är att se till att staten och kommunerna får så bra tjänster eller varor som möjligt för skattebetalarnas pengar.

Staten och kommunerna, *den offentliga sektorn* eller ”myndigheterna”, består av:

- de statliga myndigheterna
- 21 länsstyrelser, vilka är statliga myndigheter i varje län
- 2 regioner² och 19 landsting
- 290 kommuner med kommunala bolag och myndigheter

1 Även i de fall där stat, landsting eller kommun inte själva driver sjukvård, skolor etc, finansieras verksamheten av offentlig sektor.

2 Skåne och Västra Götaland är regioner som lyder under speciell lagstiftning. Den övriga delen av landet indelas i landsting, vars uppgifter till stor del är sjukvård men även kollektivtrafik, ofta i samarbete med kommunerna.

Den sociala ekonomin

Den sociala ekonomin är en viktig del av det svenska samhället³. Den har cirka 150 000 anställda. Det utförs frivilligt arbete som beräknas motsvara 300 000 heltidstjänster. Varannan invånare i Sverige arbetar oavlönat inom någon organisation 13-14 timmar per vecka. Kvinnor och män gör i stort sett lika stora insatser.

Sektorn omsätter för närvarande ungefär 125 miljarder kronor per år. Det är cirka 5 procent av Sveriges bruttonationalprodukt. Aktörerna är, liksom inom det privata näringslivet, mycket olika. Den omfattar till exempel både ett litet brukarkooperativ och Lunds domkyrkoförsamling. Gemensamt för aktörerna är att de uppfyller tre krav:

- samhällsnyttig verksamhet⁴
- icke vinstdrivande
- fristående från stat och kommun⁵

Jämfört med privata företag har den sociala ekonomin en unik kunskap om och erfarenhet av att kombinera ideellt engagemang med professionellt arbete. Mycket av den kunskapen skulle kunna användas till att förse samhället med tjänster som de behöver och efterfrågar. Trots detta levererar den sociala ekonomins föreningar och kooperativ ganska få varor och tjänster till den offentliga sektorn.

3 Begreppet ”social ekonomi” myntades i Frankrike vid slutet av 1800-talet. Charles Gide var då professor i social ekonomi och räknas som en av förgrundsgestalterna på området.

4 Det kan givetvis diskuteras vad som är samhällsnyttig verksamhet. Vi måste dock tolka begreppet mycket vidsträckt. Både religiösa trossamfund och Humanistiska förbundet ryms här trots ideologiskt motsatta uppfattningar.

5 Staten kan ställa vissa krav på organisationer inom den sociala ekonomin. Den har särskild lagstiftning för aktiebolag, stiftelser, ekonomiska föreningar, vägsamfälligheter, trossamfund. Men det gör inte organisationerna till en del av den statliga eller kommunala förvaltningen.



2. Offentliga upphandlingar

I detta kapitel kommer vi att gå igenom vad det innebär när den offentliga sektorn köper tjänster och varor.

Vi tar upp skillnaden mellan upphandling och bidrag. Vi går översiktligt igenom följande begrepp för att förstå skillnaderna dem emellan samt för att se vilka regelverk som styr dem:

- upphandlande enhet
- hårda och mjuka tjänster
- upphandling contra bidrag
- upphandlingsprocessen
- olika upphandlingsförfaranden; entreprenad, ramavtal, kvalificering, kundval
- olika upphandlingsformer; offentlig upphandling, öppen upphandling, direktupphandling, urvalsupphandling m fl

Upphandlande enhet

När en kommunal eller statlig myndighet eller ett kommunalt bolag ska upphandla en tjänst eller vara, kallas myndigheten *upphandlande enhet*. Exempel på upphandlande enheter är:

- en kommuns socialnämnd
- den statliga försäkringskassan eller arbetsförmedlingen
- kommunala fastighetsbolag som Familjebostäder eller Telgebostäder
- lokaltrafikbolag som SL, Västtrafik eller Skånetrafiken

Nedan kallar vi en statlig eller kommunal myndighet eller bolag *upphandlande enhet* när myndigheten upphandlar.

Hårda och mjuka tjänster

I den offentliga upphandlingen räknar man huvudsakligen med två slags tjänster:

- tekniska tjänster som byggtreprenader och fastighetsskötsel, ofta kallade *hårda tjänster*
- sociala tjänster som arbetsmarknadsverksamhet, barnomsorg, hemtjänst och ledsagning, ofta kallade *mjuka tjänster*

Den sociala ekonomin producerar mycket mer tjänster än varor, oftast mjuka tjänsterna. Vi har därför speciellt inriktat oss på upphandling av dem.

Upphandling contra bidrag

När vi säger att myndigheterna upphandlar varor och tjänster för 400 miljarder kronor per år, är det de direkta köp som myndigheterna gör. De betalar också ut pengar till företag och organisationer inom den sociala ekonomin på annat sätt. Företag, till exempel lokaltrafikbolag, kan få bidrag för att upprätthålla viss service till medborgarna. Föreningar kan få bidrag till att stödja samhällsnyttiga verksamheter.

Bidrag är mycket vanliga inom den sociala ekonomin. De innebär i regel att:

- staten eller kommunerna stöder en verksamhet som de oftast inte tagit initiativet till
- stödet är oftast till en verksamhet inom ett visst område, inte en specifik vara eller tjänst
- föreningen är ytterst ansvarig för verksamheten, inte staten eller kommunen

Ett exempel på bidrag är det nykterhetsrörelsen fått under många årtionden. Staten anser att nykterhetsrörelsen gör en samhällsnyttig uppgift, men beställer inte en specifik tjänst från nykterhetsrörelsen. Skulle däremot en myndighet vilja genomföra en annonskampanj mot langning av alkoholdrycker, får myndigheten upphandla tjänsten. Här handlar det ju om en specifik tjänst.

Staten eller kommunerna kan naturligtvis utlysa riktade bidrag, till exempel att föreningar får söka medel för att anpassa samlingslokaler till funktionshindrades behov eller för att genomföra något projekt. Här handlar det inte om att upphandla en specifik tjänst.

Gränsen mellan när staten/kommunen bör ge bidrag och när man bör upphandla är inte alltid glasklar.

Upphandlingsprocessen

Fyra möjligheter att genomföra en upphandling

När staten eller en kommun vill ha en viss typ av verksamhet har den fyra möjligheter:

- driva verksamheten i egen regi
- upphandla en extern aktör som utför tjänsten på uppdrag
- kvalificera utförare som sedan får konkurrera om uppdrag mellan sig, detta används till exempel för friskolor och förskolor, i vissa kommuner också för hemtjänst

- ge bidrag till en organisation för att de ska utföra verksamhet inom den sektorn

I kommunerna debatterar ofta de politiska partierna livligt om verksamheten ska drivas i egen regi eller läggas ut på privata aktörer. Om verksamheten inte ska utföras av kommunen själv, får någon kommunal myndighet eller bolag uppdrag att upphandla tjänsten.

Förfrågningsunderlag

När en upphandlade enhet ska upphandla en tjänst eller vara, skriver den ett så kallat *förfrågningsunderlag*⁶. Där beskrivs den efterfrågade tjänsten/varan samt de krav som ställs på det företag som vill leverera. De företag som lever upp till kraven kan komma i fråga som leverantör och lämna anbud till den upphandlande enheten. Den upphandlande enheten kan välja att anta anbud enligt en av dessa två principer:

- den leverantör som ger det lägsta priset antas
- den leverantör som ger det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas, vilket innebär att upphandlarna även tar hänsyn till kvalitet

Den upphandlande enheten måste i förfrågningsunderlaget ange vilken av dessa två principer som ska användas för att välja leverantör.

Den första principen innebär att myndigheten måste välja den leverantör som erbjuder det lägsta priset. Inga andra saker kan tas i beaktande.

Den andra principen innebär att myndigheten väger samman flera olika faktorer, varav priset är en. De andra faktorerna handlar oftast om kvalitet, tidigare erfarenhet av liknande jobb eller kvalifikationer, t ex personal med relevant utbildning. För att bedöma anbudet använder den upphandlande myndigheten ett poängsystem, där alla faktorer vägs samman.

Ett exempel på anbud där pris och kvalitet vägs samman är utbildning av arbetsökande. Priset ger ett visst poängtal (lägre pris = högre poäng). Andra faktorer som ger poäng kan vara utbildningskoncept, lokalers tillgänglighet för funktionshindrade, möjlighet att nå lokalerna med kollektivtrafik och så vidare. Den upphandlande enheten kan ange att priset svarar för 40 procent av poängtalet. Men eftersom pris och kvalitet räknas samman, kan en anbudsgivare som har ett högre pris vinna över en som erbjuder ett lägre.

⁶ Förfrågningsunderlaget ges ut av den upphandlande enheten och innehåller information om vilken vara eller tjänst som upphandlas, vilka krav som ställs på leverantör, vilken metod som kommer att användas för att utvärdera olika anbud m.m.

Upphandlingsprocess i flera steg

När en upphandlande enhet ska genomföra en upphandling, startar en process i flera steg:

- *Planering.* Först analyseras vilket behov som finns och hur marknaden ser ut. Därefter fastställs vad man vill upphandla och vilka krav man ställer på leverantörerna, det vill säga vilka *utförandevillkor* som gäller. Sedan skrivs förfrågningsunderlag och upphandlingsförfarande väljs.
- *Genomförande.* Upphandlingar måste annonseras. Alla leverantörer ska ha möjlighet att få reda på upphandlingen. Annonsen måste innehålla vad som ska upphandlas, krav som ställs på leverantörerna samt vilket upphandlingsförfarande som ska användas. Normalt annonseras alla upphandlingar i *Upphandlingsjournalen*. Dessutom erbjuder ett antal företag prenumeration på annonser inom vissa sektorer. Efter annonsering skickas förfrågningsunderlaget ut till de som begär det.
- *Utvärdering.* Alla anbud som kommer in i tid utvärderas. Anbudet öppnas först när anbudstiden har gått ut. Utvärderingen inleds med att kontrollera vilka anbudslämnare som uppfyller alla krav. De som inte uppfyller kraven diskvalificeras. Därefter bedöms alla kvalificerade leverantörer utifrån den bedömningsgrund som den upphandlande enheten valt, lägst pris eller ekonomisk mest fördelaktiga (se sid 11).
- *Beslut.* När den upphandlande enheten antagit det bästa anbudet, har alla anbudslämnare möjlighet att överklaga inom tio dagar. När *överprövningstiden* gått ut skrivs kontrakt med den leverantör som tilldelats kontraktet.
- *Uppföljning.* Den upphandlande enheten följer normalt kontinuerligt upp hur leverantören följer kontraktet.



Olika upphandlingsförfaranden

Den upphandlande enheten kan köpa varor eller tjänster på flera sätt. De vanligaste är entreprenad, ramavtal, kvalificering och kundval.

Entreprenad

Den upphandlande enheten vill att en leverantör ska leverera en viss produkt eller utföra en viss tjänst.

När det gäller tekniska tjänster får i regel bara en leverantör kontraktet. Leverantören vet vad avtalet gäller, till exempel uppförande av ett visst antal byggnader. Avtalet brukar innehålla ett antal villkor, till exempel tidsplan för arbetet och omförhandling av priser.

När det gäller sociala tjänster kan en eller flera leverantörer komma i fråga. Kommunen kan till exempel besluta att flera olika företag ska dela på uppgiften att anordna undervisning i svenska för invandrare (sfi). Men kommunen kan också besluta att bara ett företag ska få all sfi-undervisning i en kommun.

Ramavtal

Den upphandlande enheten sluter avtal om en viss tjänst för en viss period, ofta två till fyra år. I regel får flera aktörer utföra tjänsten. Ett ramavtal kan bli aktuellt till exempel om en kommun behöver utvärdera olika verksamheter under de kommande fyra åren, men inte vet exakt hur många utvärderingar som behövs.

Den upphandlande enheten låter leverantörer lämna anbud med specificerade krav på kompetens, kvalitet osv. Av leverantörer får till exempel de tre eller fem bästa ett ramavtal med den upphandlande enheten. När ett visst uppdrag sedan ska utföras går uppdraget till något av de företag eller organisationer som har ramavtal.

Kundval/kvalificering

Kommunen ställer upp ett antal kvalitetskrav. De leverantörer, företag, föreningar eller kooperativ som uppfyller dessa krav blir kvalificerade som utförare av tjänsten. Leverantörerna brukar ofta få ange sin maximala kapacitet. Så länge en leverantör inte når upp till sin maximala kapacitet, kan den inte tacka nej till brukare som väljer den leverantören. Brukarna har alltså frihet att välja leverantör, men leverantören har inte frihet att tacka nej till en viss brukare. Den som driver en vårdcentral måste ta emot så många patienter som vårdcentralen har kapacitet för. Leverantören får betalt efter hur många brukare som valt den leverantören. Kundval är en metod som används i några kommuner i Stockholms län samt i Hallands läns landsting för vårdtjänster.

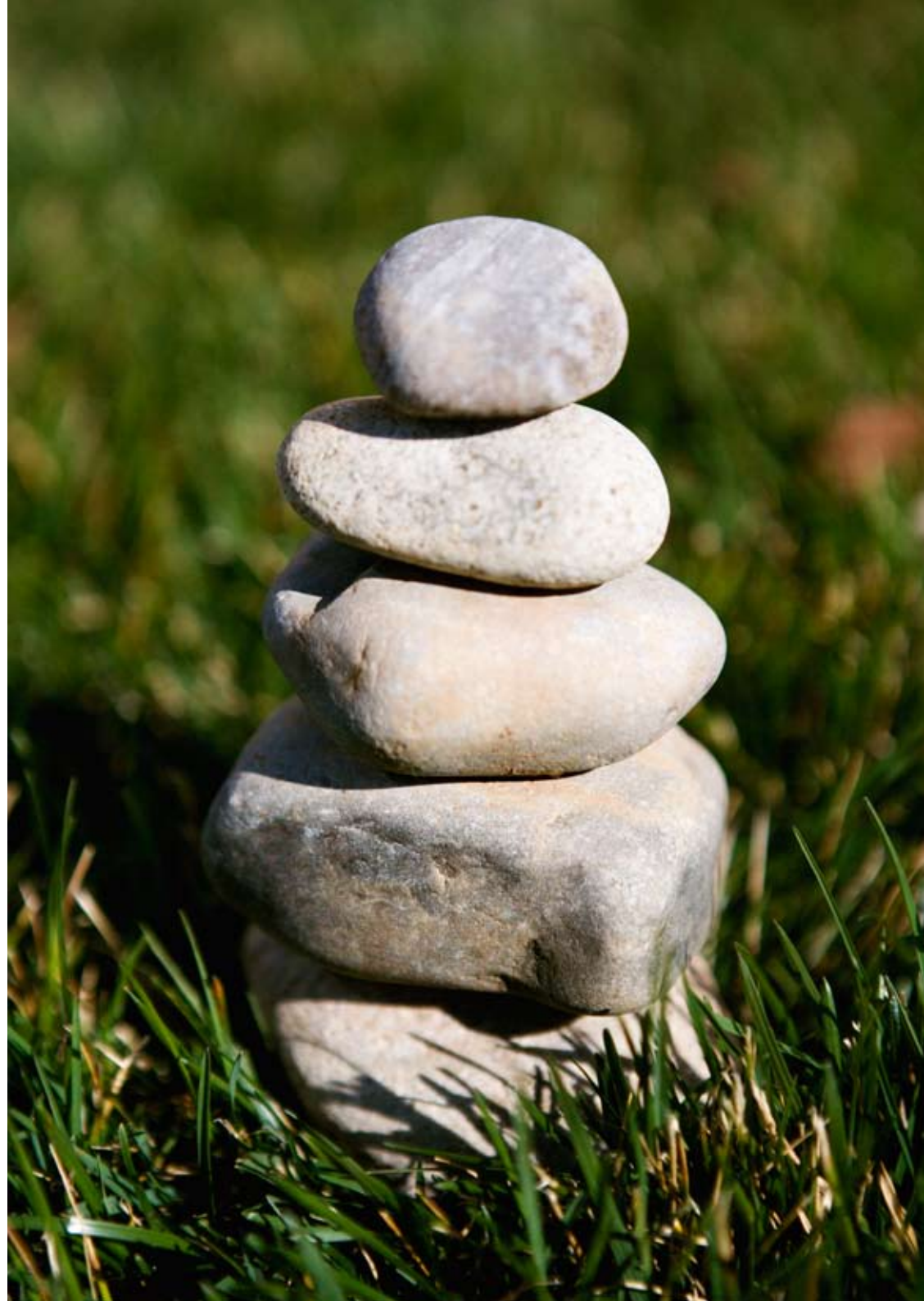
Kundval med peng

Kundvalssystem kallas ibland för pengsystem. Brukaren tar med den ”peng” de är berättigade till till den leverantör de väljer. Pengsystemet är vanligast när det gäller icke-kommunala skolor och förskolor. Tjänster som ingår i ett pengsystem upphandlas inte. Företag, föreningar, kooperativ med flera kan ansöka om att bli kvalificerade att driva skola eller förskola. Om de uppfyller kraven får de starta. De måste själva locka till sig barn/ungdomar och får en förutbestämd ”peng” per barn. Föräldrarna får själva välja vilken skola eller förskola deras barn ska gå i. Skolorna har samma ekonomiska förutsättningar genom att skolpengen är ett fast pris per barn/ungdom.

Olika upphandlingsformer

När en upphandlande enhet bestämmer sig för att upphandla en vara eller en tjänst kan den gå till väga på olika sätt. Det avgörande är vad den tänker upphandla och hur stort värde upphandlingen har:

- *Öppen upphandling* är mycket vanlig vid köp som ligger över *tröskelvärdena* (se sid 27). Alla som vill får komma in med ett anbud.
- *Förenklad upphandling* kallas en upphandling som ligger under tröskelvärden. Alla som vill har rätt att lägga anbud.
- *Direktupphandling* innebär att den upphandlande enheten gör köp utan att genomföra något egentligt upphandlingsförfarande. Kommunen går till en leverantör och frågar om den kan leverera en viss vara eller tjänst, utan att köpet annonserats eller andra aktörer fått lägga anbud.
- *Selektiv upphandling* innebär att den upphandlande enheten först annonserar att den kommer att genomföra en upphandling. Alla som vill får anmäla sig. Därefter väljer den upphandlande enheten ut minst fem företag som bjuds in att lämna anbud.
- *Förhandlad upphandling* innebär att den upphandlande enheten agerar som i selektiv upphandling men bara bjuder in minst tre anbudsgivare. Dessa får förhandla med den upphandlande enheten.
- *Urvalsupphandling* innebär i princip samma sak som selektiv upphandling men den får endast genomföras under tröskelvärdena.
- *Konkurrenspräglad dialog* bygger på att myndigheten genomför en kvalificeringsprocess. De leverantörer som kvalificeras inbjuds sedan till dialog med den upphandlande enheten för att exakt bestämma hur uppdraget ska utföras. Detta förfarande träder i kraft 2008.



3. Ni har en unik kompetens!

För en liten organisation kan anbud kännas som en främmande värld. Ändå engagerar den sociala ekonomin huvudparten av befolkningen.

Det finns fler medlemskap i föreningar än invånare i Sverige. Dessutom tillhör många människor de drygt 6 000 ekonomiska föreningar (bostadsrättsföreningar ej inräknade) som finns i dag.⁷ Trots detta deltar den sociala ekonomin sällan i offentlig upphandling. Det vore bättre för samhället om fler tävlade om offentliga tjänster. I dag riskerar vi att få privata monopol, där ett företag har hela marknaden, eller oligopol, några få företag dominerar marknaden. Så är det redan inom vårdsektorn, där fem företag har halva marknaden⁸.

Aktörerna inom den sociala ekonomin kan delas upp i tre grupper:

- *Ideella föreningar och trossamfund* ”producerar” tjänster som staten och kommunerna efterfrågar trots att de inte har bildats för att driva ekonomisk verksamhet. Lagen reglerar inte ideella föreningar, men de är liksom trossamfund juridiska personer. Lagstiftningen för trossamfund behandlar inte den ekonomiska verksamhet som trossamfundet bedriver annat än rätt, i vissa fall skyldighet, att ta upp kyrkoavgift från medlemmarna via skattsedeln. Ideella föreningar och trossamfund är i regel demokratiskt uppbyggda.
- *Ekonomiska föreningar* är också demokratiskt uppbyggda juridiska personer med egen lagstiftning. De ska gynna medlemmarnas ekonomiska intressen. Mycket stora ekonomiska föreningar, till exempel KF Stockholm eller KF Väst, brukar inte räknas till den sociala ekonomin. I den inkluderas bara den så kallade nykooperationen (ekonomiska föreningar med upp till 40 anställda).
- *Stiftelser* är lagreglerade juridiska personer. Stiftelsens verksamhet utgår från en stiftelseurkund, som är svår att ändra. Stiftelsen är inte uppbyggd enligt principen en medlem – en röst.

Det sociala företaget kan ha olika juridiska associationsformer. Utmärkande är att det förbinder sig att anställda personer med arbetshandikapp och att dessa får inflytande i verksamheten.

⁷ ”Kooperativt företagande ökar mest, entreprenörer vill starta företag - tillsammans” Coompanion Kooperativ Utveckling Sverige 2005

⁸ 90 procent av all vård och omsorg drivs i offentlig regi (juni 2007). Av de återstående tio procenten svarar fem vårdbolag, Capio, Attendo, Carema, Aleris och Förenade Care, för hälften av den privatdrivna vården. Tre av dessa bolag är utlandsägda. Källa: Anbudsjournalen nr 22-24 15 juni 2007, s. 8.

Den sociala ekonomins Sverige – Utmaningar och möjligheter

Låt oss titta på hur den sociala ekonomin ser ut ifrån det lokala perspektivet. Vi kan föreställa oss en medelstor svensk stad.

Ideella föreningar

De ideella föreningarna är en brokig samling. Vid Stora torget finns en träningslokal med stora fönster. Här håller en *idrottsförening* till. En liten skylt på en sliten dörr vid gatan längre bort annonserar en *nykterhetsförening*. I en lokal intill biblioteket vid torget har kommunen upplåtit rum åt en *kulturförening*. Angränsande rum upptas av ett *studieförbunds* lokalavdelning. Vid en annan ända av torget skvallrar några skyltfönster med politiska affischer om att här bor kommunens ledande *politiska parti*. Några skyltar på farsi, urdu och finska i olika portgångar längs gator en bit från centrum visar på *etniska föreningar*. Det finns också föreningar som inte är offentligt synliga: fågel-skådarklubben, fiskevännerna och andra utan egna lokaler. Många föreningar uppstår och försvinner lika fort.

Trossamfund

Även trossamfundet visar stor mångfald. På en höjd nära Stora torget tronar stadens 600-åriga kyrka, som nu tillhör *trossamfundet* Svenska kyrkan. Några kvarter längre bort reser sig ett litet torn på en kyrka från sent 1800-tal, missionskyrkan. En byggnad med stora fönster i sextiotalsfunktis tillhör pingstkyrkan. Utanför centrum ligger ett större bostadsområde från miljonprogrammets tid. På en dörr till ett flerfamiljshus nära köpcentret vittnar en skylt på arabiska om en moské, vilken även fungerar som social träffpunkt.

Ekonomiska föreningar (kooperativ)

I ett villaområde finns daghemmet Nallebjörnen, som sköts av ett *föräldra-kooperativ*. En bit bort ligger ett servicehus i tegel. Det drivs numera av ett *personalkooperativ*. Och bakom en träffpunkt i ett tidigare daghem står ett *brukarkooperativ* av före detta missbrukare.

Unik kompetens

Den sociala ekonomins aktörer upplever inte att de utgör en gemensam front. Idrottsföreningen och Svenska kyrkans församling liksom det stora politiska partiet kan ha god ekonomi och flera anställda. Detsamma gäller vissa kooperativ. Ganska många föreningar har anställda. Bara i Stockholms län finns 4 500 sådana föreningar. Men många föreningar är små och saknar anställda.

Föreningar professionellt och ideellt

De ideella organisationerna och kooperativen äger en unik kompetens. De föreningar ideell och professionell verksamhet. På vårdhemmet kan en sångkör från den församling som driver hemmet förgylla dagen för de boende. Eller kanske erbjuds de en frivilligt organiserad utflykt.

Visst kunde Vård AB samarbeta med någon förening eller trossamfund eller upplåta ett rum på vårdhemmet där föreningens kör kan öva. Men sådana samarbeten mellan privata företag och den sociala ekonomin har hittills vad vi vet inte kommit till stånd.

Kooperativet befinner sig mellan föreningen och företaget. I likhet med aktiebolaget är det bildat för att driva en ekonomisk verksamhet. Men syftet är inte maximal vinst. Liksom föreningen består kooperativet ofta av människor som har ett ideellt syfte med sin verksamhet. Även här kombineras ofta frivilligt och professionellt arbete. Föräldrar till barn på ett föräldrakooperativt daghem kan utan betalning ordna utflykter, städa på daghemmet eller sköta viss administration.

Ett kooperativ kan också vara ett slags självhjälpsorganisation, som när före detta missbrukare sluter sig samman och satsar på att driva företag. Bastakooperativet i Nykvarn är ett exempel på det. Där tillhandahåller man ett brett utbud av tjänster, bland annat hunddagis, möbelverkstad, matservering och byggnadsunderhåll.

Det finns kooperativ som inte är ekonomiska föreningar. Vid psykiatireformen 1995 fick kommunerna ansvar för hur människor med psykisk ohälsa skulle bo och sysselsättas. Flera kommunala sysselsättningsverksamheter har blivit ideella föreningar som driver försäljning av tjänster och varor. Dessa föreningar kallar sig kooperativ. De får i regel omfattande stöd från kommunen. Här behandlar vi dem tillsammans med de ekonomiska föreningarna.

Du har mycket att erbjuda!

Den sociala ekonomin erbjuder två ingångar till att framställa tjänster:

- ideella föreningar och trossamfund kan tillhandahålla professionell verksamhet som ligger i linje med föreningens/trossamfundets målsättning
- engagerade människor kan bilda en ideell eller ekonomisk förening för att utföra tjänsten

Skillnaden mellan de här ingångarna till tjänsteproduktion är att när en ideell förening eller ett trossamfund börjar producera tjänster, blir de en biprodukt till en verksamhet med andra syften medan en ekonomisk förening är inriktad på att bedriva just tjänsteproduktion. Det finns fördelar och nackdelar med bägge ingångarna (se sid 20).



Exempel på tjänster som ideella föreningar och trossamfund kan erbjuda:

- en idrottsförening tar hand om friskvården för anställda i en kommun
- en församling står för äldreboende, träffpunkter för äldre, hemtjänst, etisk rådgivning, café, fritidsgård, öppen förskola eller daghem. En pastor fungerar som etisk rådgivare i en förvaltning
- en nykterhetsorganisation eller klientförening anordnar ANT-undervisning⁹ i en grundskola eller svarar för missbrukarvård. Föreningarna driver en ungdomsgård eller coachar långtidsarbetslösa
- en kulturförening håller lektioner i skolorna kring författare, konstnärer och liknande inom ämnena svenska eller bild, den förmedlar författarbesök till äldreboenden, driver ett museum eller ett kulturcafé
- en etnisk förening driver modersmålsbaserad svenskundervisning för invandrare

Ekonomiska föreningar (kooperativ) kan producera liknande service:

- några anställda på landstingets vårdcentral knoppar av och bildar ett friskvårdskooperativ
- anhöriga till äldre bildar en ekonomisk förening för hemtjänst eller daglig sysselsättning för äldre
- fritidsledare driver gemensamt en fritidsgård
- föräldrar startar öppen förskola eller daghem
- etisk rådgivning tillhandahålls av ett antal psykologer som kompletterat sina kunskaper med utbildning i etik
- anställda inom kommunal missbrukarvård startar ett vårdhem
- museianställda tar över ett museum
- några modersmålslärare går samman och lägger anbud på modersmålsbaserad sfi-undervisning

Fyra utmaningar för de ideella föreningarna

Det är inte självklart för medlemmar i ideella föreningar eller trossamfund att deras organisation ska ägna sig åt tjänsteproduktion. Därför kan vi behöva kika på de utmaningar som dessa möter när de vill tillhandahålla professionella tjänster.

Att ideella organisationer deltar i offentlig upphandling borde vara okontroversiellt. Stat och kommun svarar för verksamheter som nästan alla vill ha; socialtjänst, vård, skola, omsorg och mycket annat. Vi befinner oss alltså i den paradoxala situationen att den offentliga sektorn upphandlar tjänster som alla är överens om och som de ideella organisationerna liksom kooperativen har kompetens att utföra. Ändå tillhandahålls tjänsterna till största delen av privata aktiebolag.

Tafsa inte på själen

En första utmaning är att många föreningar/församlingsaktiva tror att man tafsar på sin organisations själ när man säljer tjänster.

Ideella organisationer och trossamfund har en gemensam målsättning att skapa ett bättre liv för människorna, även om deras uppfattning om vad som är ett bättre liv skiljer sig åt. En organisation ska inte ge sig in i offentlig upphandling som strider mot organisationens mål. En pacifistisk fredsförening bör inte lämna anbud till försvarsmakten. Om kommunen upphandlar matservering med alkoholtillstånd, är en nykterhetsorganisation olämplig som anbudsgivare.

”Sälja smakar inte bra”

En andra utmaning är att ordet sälja ofta inte smakar bra. Om du tillhör en nykterhetsloge eller är sekreterare i en missionsförsamling, tycker du kanske inte att du ska bli försäljare. Men är det något fel att få betalt för aktiviteter som ligger helt inom ramen för din organisations målsättning?

”Det är främmande människor i våra lokaler!”

En tredje utmaning är att man måste bygga upp en professionell organisation vid sidan av den vanliga föreningsorganisationen.

Detta kan kännas främmande. Medlemmar som är vana att komma och gå i den egna föreningslokalen som om den vore deras vardagsrum, finner plötsligt att det bedrivs en professionell verksamhet där: ”det är främmande människor i våra lokaler!” Om det pågår undervisning av arbetssökande, går det inte att komma in och koka en kopp kaffe medan lektionen pågår.

Underskatta inte utmaningar av det här slaget. De föreningsaktiva drivs inte bara av ett brinnande engagemang för föreningens idé. Föreningen är ofta deras sociala bas. De förväntar sig att träffa människor som delar deras engagemang. Nu kommer folk till föreningen av andra anledningar, till exempel arbetssökande som vill få stöd att skaffa sig ett arbete. De har ofta ganska diffusa uppfattningar om den förening som bedriver verksamheten. Å andra sidan händer det att de blir intresserade av föreningen och så småningom föreningsmedlemmar.

Särskilt svårt kan det kännas för äldre medlemmar som har minnen förknippade med föreningslokalen. Kanske var det här man träffade sin livskamrat, måhända är barnen uppvuxna med olika aktiviteter i föreningslokalen, vännerna finns här. Att inte ha fri tillgång till föreningslokalen kan för en del människor kännas som att slita hjärtat ur bröstet. Det krävs ofta mycket diplomati för att få dem att inte se den nya verksamheten som ett hot.

De professionella – en ny grupp i föreningen

En fjärde utmaning är att en ny kategori anställda, de professionella, kommer in i föreningen. Föreningar med professionell verksamhet kommer att engagera tre olika grupper:

- *Föreningsmedlemmarna*, för dem är det en fritidssyssla att verka för föreningens idé
- *De föreningsanställda*, ombudsmän och liknande, är medlemmar som på heltid arbetar för föreningens idé
- *De professionellt anställda* måste ha förståelse för föreningens idé utan att behöva dela den, det handlar om att utföra ett professionellt arbete

En nykterhetsförening som bygger upp ett äldreboende, behöver anställa vårdbiträden, sjuksköterskor, lokalvårdare, administrativ personal och anlita konsultläkare. Alla är inte medlemmar i föreningen. För en del föreningsmedlemmar kan det kännas som om en främmande kropp kommer in.

Medlemmar och anställda kan också uppleva att styrelsens tid och energi börjar ägnas åt frågor som ligger utanför föreningens syfte. Långsiktig planering av opinionsinsatser får vika för akuta personalärenden eller frågor kring de boende som omedelbart måste lösas.

Konflikten mellan idéburen och professionell verksamhet går att lösa. En nykterhetsförening kan driva hälsofrågor. Livskvaliteten på ett äldreboende kan öka genom aktiv friskvård. Den som vill ha alkohol serverad, söker sig naturligtvis till ett annat äldreboende. Men den som väljer nykterhetsrörelsens äldreboende önskar förmodligen kvaliteter som just nykterhetsföreningen kan tillhandahålla.

De ekonomiska föreningarnas utmaningar

De ekonomiska föreningarna slipper till stor del de ideella föreningarnas fyra utmaningar. Kooperativen är bildade för att driva ekonomisk verksamhet.

Vilka får bli kooperatörer?

Den stora utmaningen som kooperativen kan möta är: Vem får bli kooperatör? En ekonomisk förening behöver bara tre personer för att bildas. Eftersom varje medlem har en röst och medlemsantalet är litet, innebär det att varje medlem får ett stort inflytande. Om kooperativets produktion växer och de anställda blir flera, kan det med tiden uppstå en klyfta mellan medlemmarna och andra anställda. Kooperativet kan mer och mer börja likna ett privat företag med några få delägare och många anställda.

Särskilt svår blir frågan i sociala arbetskooperativ som består av många människor med till exempel begåvningshandikapp. Vilket ansvar kan man lägga på enskilda deltagare i verksamheten? Att vara medlem handlar ju om inflytande över ekonomin. Samma problem kan uppstå i kooperativ med stor genomströmning av deltagare. Ett socialt kooperativ för rehabilitering av missbrukare behöver ställa frågan hur deltagarna kvalificerar sig för att bli medlemmar i den ekonomiska föreningen. Sådana här frågor är ofta mycket grannliga att lösa.

Jämförelse ideella och ekonomiska föreningar

Fördelar för ekonomiska föreningar/kooperativ:

- kooperativet behöver inte diskutera om det ska sälja tjänster eller inte
- ingen klyfta mellan professionellt anställda och ideella föreningsmedlemmar
- den ekonomiska föreningen har oftast färre medlemmar vilket kan gynna beslutsfattande



Fördelar för ideella föreningar:

- verksamheten tillförs en social miljö som kan höja kvaliteten i tjänsterna
- ett stort kontaktnät i samhället, vilket kan gynna tjänsteverksamheten
- det kan finnas ekonomiska resurser i föreningen, som kan ge större stabilitet även åt den professionella verksamheten

Blandformer

En annan organisationsform inom den sociala ekonomin är att ideella föreningar eller trossamfund äger aktiebolag. Dessa drivs med vinstmål, men vinsten går till ägarens ideella verksamhet. Om anbud läggs, görs ofta detta av aktiebolaget. Ideellt ägda aktiebolag är vanliga.

Det finns två typer av ideellt ägda aktiebolag:

- Bolaget är en förlängning av ägarens ursprungliga verksamhet. Ett exempel på detta är KompetensTorget AB, som tillhandahåller utbildningstjänster. Ägare är studieförbundet Medborgarskolan. Verksamheten ligger i linje med ägarens ursprungliga målsättning, att organisera studieverksamhet.
- Bolaget ska finansiera ägarens ideella verksamhet. Exempel på det är fastighetsaktiebolaget Probitas, som ägs av Immanuelskyrkan. Förvaltningen av kyrkofastigheter är självklart en verksamhet för ett trossamfund, men i övrigt syftar Probitas' fastighetsinnehav till att delfinansiera ägarens ideella verksamhet.

Ibland kan det uppstå konflikter mellan ägarens målsättning och aktiebolagets verksamhet. I sista hand bestämmer föreningsstämman, församlingmötet etc om aktiebolaget ska drivas vidare.

Läget i dag

Folkhögskolor som ägs av ideella organisationer bedriver en väletablerad professionell verksamhet. Även studieförbund har givit sig in på utbildningsmarknaden. Särskilt ABF och Medborgarskolan har varit aktiva att bygga upp en professionell utbildningsverksamhet vid sidan av studiecirkelarna. Men generellt saknas den sociala ekonomin bland anbudsgivarna.

Till skillnad från aktiebolagen möts den sociala ekonomin ibland av misstänksamhet bland offentliga upphandlare och politiker. Kommunen köper sällan något från en förening eller ett kooperativ. Upphandlingen lunkar på som den alltid har gjort. Egentligen är det konstigt. Den sociala ekonomin är ju invävd i det offentliga Sverige. De politiska partierna är själva ideella föreningar. Både politiker och upphandlare är ofta med även i andra föreningar.



4. Upphandling i praktiken – två exempel

Spånga Blåbandsförening från 1900 och kooperativet Kos, grundat 1997, är två exempel på hur den sociala ekonomin möter utmaningarna och förhåller sig till upphandlingar.

Spånga Blåbandsförening

Grundsatser i Spånga Blåbandsförening är drogfrihet och integration. Huvudkontoret har alltid funnits i Spånga, men filialverksamhet bedrivs sedan 1997 i Skärholmen och sedan 2006 i Saltsjö-Boo i Nacka.

På 1980-talet hade föreningen ringa verksamhet, men ett par riks- och landstingspolitiker som var medlemmar i föreningen drog igång integrationsverksamhet i miljonprogramsområdet Tensta. När Stockholms stad lade ut flyktingintroduktion på olika frivilligorganisationer lyckades Spånga Blåbandsförening 1993 få ett avtal med Stockholms stad. Därmed hade föreningen startat en professionell verksamhet. År 2000 byggdes denna ut med arbetsmarknadsverksamhet. Spånga Blåbandsförening har dessutom drivit tre EU-projekt, av vilka två implementerats medan det tredje fortfarande (år 2007) pågår. Nu har Spånga Blåbandsförening avtal med tre kommuner och en länsarbetsnämnd om arbetsträning, arbetsförmågebedömning och förberedande utbildning inom Jobb- och utvecklingsgarantin (tidigare Aktivitetsgarantin).

Eftersom integration och social utjämning ingick i föreningens ursprungliga målsättning upplevdes inte flykting- och arbetsmarknadsverksamheten främmande för föreningens medlemmar. Men när den professionella verksamheten växte hade några förtroendevalda svårt att hänga med. Professionaliseringen ställde större krav på en mer avancerad administration.

Det har inte varit problem med främmande personer i föreningslokaler eftersom föreningen kunde skaffa fast föreningslokal först då man startade den professionella verksamheten. Däremot har någon medlem i en organisation, där Spånga Blåbandsförening hyrt lokal, haft svårt att acceptera att icke-medlemmar fått tillgång till organisationens lokaler.

Att hålla ihop den ideella och den professionella verksamheten har också fordrat en del arbete, så att även den professionella verksamheten fortsätter att representera föreningens målsättning. Vid personalsamlingar har alltid båda verksamheterna tagits upp. Det har minskat klyftan mellan de anställda och föreningens medlemmar. Flera deltagare i flykting- och arbetsmarknadsverksamheten har blivit medlemmar i föreningen. Föreningen har nu närmare 300 medlemmar, betydligt fler än den hade innan den nya verksamheten startade. Till det kommer cirka 130 barn och ungdomar i ungdomsverksamheten.

Kooperativet Kos¹⁰

Kooperativet Kos (Konto och Service) startade 1996. En grupp människor med psykiska funktionshinder, med stöd av personal från socialpsykiatriska enheten vid Norrmalms stadsdel i Stockholm, började utföra enklare kopieringsarbeten och andra tjänster. Kunder är huvudsakligen Plattformen för lokal utveckling med social ekonomi vid länsstyrelsen i Stockholms län samt rådgivningsorganisationerna slup.se och Coompanion.

Bokföringen är utlagd på Schizofreniförbundets bokföringstjänst ”Steg för steg”. De privata företag som levererar varor och tjänster till Kos, särskilt Canon, har gett Kos förmånliga villkor.

År 2002 blev Kos ett kooperativ med den juridiska formen ideell förening. De fick pengar till omvandlingen genom ett EU-projekt. Kommunen står för huvuddelen av lokalhyra och de tre handledarna är anställda av kommunen. En person har utvecklingsanställning hos kooperativet.

Kooperativets värdegrund är att alla arbetar hundra procent av sin förmåga. Det är viktigt för Kos att verksamheten skapar en större arbetsförmåga hos medlemmarna. Verksamheten går ut på att medlemmarna själva utför saker, inte att handledarna tar hand om dem. Det är också betydelsefullt att medlemmarna trivs med miljön och kamraterna, att de får lön för sitt arbete och sprider idén om sociala arbetskooperativ.

I dag producerar Kos kopieringsservice, café och konferensuthyrning. Dessutom tillverkar och säljer de smycken och skålar av återvunnet glas.

För att bli medlem (kooperatör) i Kos krävs att man har haft kontakt med socialpsykiatri. Man får gå en provtid som varierar mellan en och fyra månader. Efter det söker man medlemskap. Medlemsmötet, som är Kos högsta beslutade organ, bestämmer om en ny medlem ska antas. Det är obligatoriskt för alla medlemmar att närvara vid medlemsmötet. Hittills har ingen kandidat fått nej, men handledare Eva Elblaus menar att det blir känsligare att anta nya medlemmar ju fler man blir. Nu har Kos 15 medlemmar och hon tycker att de inte bör bli särskilt många fler. Om många söker sig till Kos får man i stället starta nya kooperativ.

Kos lägger i dag inga anbud när till exempel arbetsförmedlingen, försäkringskassan eller kommunen (socialtjänsten) upphandlar tjänster. Eva Elblaus efterlyser en stödstruktur där många olika arbetskooperativ och andra organisationer samarbetar. Kanske en ekonomisk förening där aktörer inom den sociala ekonomin i Stockholms län skulle kunna vara medlemmar. En sådan förening vore lämplig som arbetsgivare för handledarna i de sociala arbetskooperativen. Då skulle man enligt Eva Elblaus bli mer självständig gentemot kommunen. Samarbetsföreningen skulle också kunna lägga anbud, menar hon.



¹⁰ Sakuppgifterna om kooperativet Kos från Sporrang-Vásquez 2007 och samtal med handledaren Eva Elblaus den 25 juni 2007.

5. Lagarna som styr offentlig upphandling

Från och med januari 2008 kommer offentlig upphandling att styras av två lagar istället för som tidigare en lag, Lagen om offentlig upphandling, LOU.

Den ena är den ”klassiska” upphandlingslagen. Den andra, som kallas Försörjningslagen, reglerar upphandling inom sektorerna vatten, energi och transporter samt posttjänster. De nya lagarna har liknande innehåll som den hittills gällande LOU. Däremot är de nya lagarna uppbyggda för att mer följa den ordning ett upphandlingsförfarande normalt har. Lagarna bygger på direktiv från EU och styrs av ett antal EG rättsliga principer.

EG-rättsliga principer

Likabehandlingsprincipen

Alla leverantörer eller möjliga leverantörer måste behandlas på samma sätt. Upphandlande enheter får inte ställa skilda krav på olika leverantörer utan måste ställa samma krav på alla som lämnar anbud.

Icke-diskrimineringsprincipen

Vare sig leverantörer eller varor/tjänster får behandlas olika beroende på vilket land de kommer ifrån. Om det är avgörande för uppdraget att leverantören talar svenska kan det ställas som krav men det får inte vara ett krav att vara svensk.

Principen om transparens

Ett upphandlingsförfarande måste vara öppet och lätt att följa för den som vill.

Proportionalitetsprincipen

Krav som ställs i förfrågningsunderlaget måste ha relevans för den vara eller tjänst som efterfrågas.

Principen om ömsesidigt erkännande

Vi inom EU måste erkänna verifikat som utfärdas av myndigheter i respektive land.

De nya lagarna innebär också en öppning för ett helt nytt upphandlingsförfarande; *konkurrenspräglad dialog*. Denna ska användas då det inte är möjligt att helt klart specificera vad som krävs för att tillhandahålla den vara eller tjänst som den upphandlande enheten efterfrågar. Förfarandet kommer

att bygga på att den upphandlande enheten genomför en kvalificeringsprocess. De leverantörer som kvalificeras inbjuds sedan till dialog med kommunen för att exakt bestämma hur uppdraget ska utföras.

De nya lagarna kommer också att innebära tydliga formuleringar kring vilka miljöhänsyn och sociala hänsyn som kan tas i beaktande vid en upphandling.

Tröskelvärden

Tröskelvärden är värden på upphandlingar enligt olika kategorier. Upphandlingar med ett värde som överstiger tröskelvärdet ska följa EU-direktiven. För upphandlingar under tröskelvärdena har varje medlemsland i EU frihet att tillämpa egna upphandlingsregler. För tjänster är tröskelvärdena år 2007 €200 000.



6. Att lämna ett anbud

Förbered er innan

Förbered er, om ni inte tidigare har lämnat ett anbud till kommunen! Om ni börjar ert arbete när förfrågningsunderlaget kommer ut, ofta bara en månad innan sista dag för inlämning av anbud, är ni oftast för sent ute.

Ni kan förebereda er på många olika sätt. Ta reda på vilken förvaltning som ansvarar för ”era frågor”. Kontakta den och ta reda på om de planerar att lägga ut någon tjänst på anbud. Då är ni bättre förberedda när det kommer ut ett förfrågningsunderlag.

Kom ihåg att det heter *offentlig* upphandling. Alla tidigare förfrågningsunderlag och anbud är offentligt material. Ni kan alltså förbereda er genom att be att få ut tidigare upphandlingsunderlag och anbud inom er sektor. På så vis kan ni se vilka krav som kommunen ställt tidigare samt även vilka som har fått uppdraget.

Det finns kanske föreningar eller kooperativ i er närhet eller i ert nätverk som har uppdrag åt någon myndighet. Tala med dem och ta del av deras erfarenheter. Det kan vara ovärderligt att få deras tips om vilka fallor man kan falla i och vilka som är deras tips på snabbaste vägen till offentligt uppdrag.

Skall-krav och bör-krav

I ett förfrågningsunderlag ställs vissa krav som leverantörer måste leva upp till för att få lämna anbud. Kraven avser oftast olika typer av kvalitetsaspekter såsom utbildning, erfarenhet och kompetens. Dessa krav kallas vanligtvis för skall-krav. Den leverantör som inte uppfyller dem diskvalificeras. För att få lämna anbud måste en leverantör alltså uppfylla samtliga skall-krav.

I förfrågningsunderlaget anges oftast också ett antal så kallade bör-krav. De avser olika kvalitetsaspekter som leverantörerna bör ha men som inte diskvalificerar dem ifall de inte uppfyller kraven. Oftast ger bör-kraven poäng. Anbudsgivare som inte uppfyller dem får alltså en lägre poäng än de som uppfyller bör-kraven.

Gå noga igenom alla skall-krav och se om ni uppfyller dem. Om ni inte gör det kan ni samarbeta med någon eller på annat sätt se till att ni kan uppfylla dem. Om ni inte alls klarar skall-kraven är det klokt att avstå från att lägga ned arbete på ett anbud.

Checklista

När ni avser att lämna ett anbud och gjort klart allt, är det viktigt att en sista gång gå igenom alla dokument innan ni lägger dem på postlådan eller lämnar in dem till den upphandlande myndigheten. Det är viktigt därför att ett missat dokument, till exempel ett examensbevis eller årsredovisning, eller ett missat skall-krav, kan innebära att ni blir diskvalificerade direkt. Gå därför noga igenom listan nedan innan ni lämnar in anbudet.

- Uppfyller ni alla skall-krav?
- Har ni i anbudet beskrivit att och på vilket sätt ni uppfyller alla skall-kraven?
- Har ni beskrivit alla bör-krav ni uppfyller? Det kan vara värt att gå igenom en extra gång för att se till att ni inte missat något eftersom det kan innebära en lägre poäng.
- Har ni bifogat alla dokument som ska vara med?
 - Intyg på utbildningar
 - Årsredovisningar
 - Blankett från skatteverket
 - Registreringsbevis
 - Övriga blanketter
- Är alla siffror korrekta?
- Hinner brevet fram om ni postar det? Om inte kan ni lämna det personligen
- Har ni skrivit adressen rätt?
- Gå igenom annat som är lämpligt att kolla.



Länkar

NOU, nämnden för offentlig upphandling www.nou.se

SOI, Sveriges offentliga inköpare www.soi.org

Slup.se, Stockholms Läns Utvecklingspartnerskap för social ekonomi
www.slup.se

Skrifter

David Lenefors och Niclas Stenlund *Lönsamma affärer genom upphandling, en modell för den sociala ekonomin* (2003 Stockholms läns utvecklingspartnerskap för social ekonomi, [slup.se](http://www.slup.se))

Kan laddas ner på [http://www.slup.se/Råd & stöd](http://www.slup.se/Råd%20&%20stöd) ????

Här kan ni få hjälp

Coompanion är en nationell förening som består av 25 lokala utvecklingscentrum för Kooperation och social ekonomi. I Stockholmsområdet finns två Coompanion-kontor. Coompanion ger råd och stöd till de som vill starta kooperativ verksamhet eller verksamhet inom den sociala ekonomin. En del av rådgivningen är kostnadsfri.

Coompanion Stockholms län, Selmedalsringen 19, 129 36 Hägersten

stockholm@coompanion.se
www.coompanion.se

Coompanion Roslagen Hantverkaregatan 20, 761 30 Norrtälje

info@coompanionroslagen.se
www.coompanion.se



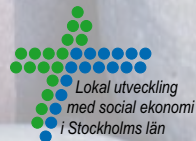
Ni har något att sälja!

Handbok om offentlig upphandling
för föreningar, kooperativ och stiftelser
inom den sociala ekonomin

Erik Lindberg & David Lenefors



LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN



defacto ab, 2007



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden



Växtkraft Mål 3