

SAMTAL FÖR ETT RIKARE SVERIGE

FÖRSTUDIEN I SIN HELHET

*Vad offentliga aktörer och sociala företag upplever
som de viktigaste möjliggörarna och hindren för att
skapa samarbeten mellan offentlig och idéburen sektor*



INKLUDERA

Sammanfattning av förstudien

Inom ramen för projektet Samtal för ett rikare Sverige har ett femtiotal intervjuer genomförts med sociala företag och offentliga aktörer. Det huvudsakliga syftet har varit att öka kunskapen om samarbeten mellan sociala företag och offentlig sektor med särskilt fokus på såväl framgångsfaktorer som utmaningar för att ingå samarbete. Därför har samtliga intervjudeltagare erfarenhet av att ingå samarbeten. De aktörer som inte lyckats eller vill få till samarbeten har inte medverkat.

Det finns en samsyn kring att fler samarbeten oavsett samarbetsform mellan sociala företag och offentlig sektor efterfrågas bland de intervjuade. Anledningen kan vara att parterna upplever samarbetet som win-win för båda. Sociala företag har specifik kunskap om och närhet till målgruppen, medan offentlig sektor bär ett ansvar för målgruppen.

En viktig insikt från intervjuerna är att kunskap om samarbetsformer varierar stort bland intervjudeltagarna, där deltagarna har bäst kunskap om Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP) och offentlig upphandling men sämre kunskap om andra samarbetsformer som sociala investeringsfonder och utfallskontrakt. De offentliga aktörerna anser sig generellt ha större kunskap om offentlig upphandling jämfört med sociala företag, medan de sociala företagen har större kunskap om övriga avtalsformer.

Av intervjuerna framkommer att framgångsrika samarbeten kännetecknas av att parterna har byggt upp en personlig relation och förtroende för varandra. De sociala företagens specifika kunskap och närhet till målgruppen anses vara en avgörande faktor för att samarbete ska bli till. Ytterligare framgångsfaktorer är att det sociala företaget kan visa hur de löser problemet mer effektivt än offentlig sektors nuvarande metod, att det finns en tydlighet kring vilka aktiviteter som ska levereras samt hur insatsen förverkligar förvaltningens/enhetens mål.

Det finns flera utmaningar som man behöver överkomma för att få till samarbeten. En stor utmaning är sociala företags svårighet att visa värdet med sin insats, eller att offentliga aktörer inte tydligt ser detta. Båda parter upplever att komplicerade och otydliga processer för att ingå samarbete utgör ett stort hinder. Andra utmaningar som lyfts fram är budgetbegränsningar och brist på kunskap.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
1 INLEDNING	3
1.1 BAKGRUND OCH SYFTE	3
1.2 GENOMFÖRANDE	3
2 KARTLÄGGNING AV SAMARBETEN MELLAN SOCIALA FÖRETAG OCH OFFENTLIG SEKTOR (KVANTITATIVT)	4
2.1 SOCIALA FÖRETAG	4
2.1.1 ANTAL	4
2.1.2 MÅLGRUPP/SOCIALT PROBLEM/VERKSAMHETSOMRÅDE	4
2.1.3 GEOGRAFFISK SPRIDNING	4
2.2 OFFENTLIGA AKTÖRER	5
2.2.1 ANTAL	5
2.2.2 VERKSAMGET/FÖRVALTNING	5
2.2.3 GEOGRAFFISK SPRIDNING	6
2.3 SAMARBETEN	6
2.3.1 SAMARBETSFORM	6
2.3.2 TIDSPERIOD/LÄNGD	7
2.3.3 STORLEK	7
3 ANALYS AV SAMARBETEN MELLAN SOCIALA FÖRETAG OCH OFFENTLIG SEKTOR (KVALITATIVT)	8
3.1 LÄRDOMAR OM AVTALSTYPER	8
3.1.1 UPPHANDLING	8
3.1.2 IOP	14
3.1.3 SOCIALA INVESTERINGSFONDER	18
3.1.4 UTFALLSKONTRAKT	20
3.1.5 LÄNGD PÅ AVTAL/SAMARBETEN, MÖJLIGHETER OCH UTMANINGAR	22
3.2 FRAMGÅNGSFAKTORER / VARFÖR HAR MAN INGÅTT AVTAL?	23
3.3 UTMANINGAR / HINDER FÖR ATT INGÅ SAMARBETEN	25
3.4 LÄRDOMAR OM OLIKA ROLLER / VILKEN BETYDELSE HAR OLIKA ROLLER?	28
3.5 LÄRDOMAR OM KONKURRENS, UPPFÖLJNING SAMT VÄRDEFULLT STÖD	29
4 REKOMMENDATIONER – NÄSTA STEG	32
4.1 IDENTIFIERANDE UTVECKLINGSSOMRÅDEN	32

1 INLEDNING

1.1 BAKGRUND OCH SYFTE

Projektet *Samtal för ett rikare Sverige* syftar till att öka antalet samarbeten mellan offentlig sektor och sociala företag. Projektet vill skapa mod hos fler offentliga aktörer att ingå samarbeten med sociala företag. Projektet vill även bidra till en ökad förståelse för de positiva effekter som sådana samarbeten kan ha och kunskap om hur man kan gå tillväga för att ingå samarbeten.

Projektet består av tre delar; förberedelsefasen, genomförandefasen och spridningsfasen. Under förberedelsefasen har ett stort antal sociala företag och offentliga aktörer identifierats och intervjuats i syfte att öka kunskap om samarbeten mellan sociala företag och offentlig sektor samt undersöka framgångsfaktorer och utmaningar i dessa samarbeten. Insikter från intervjuerna har sammanställts i denna förstudie.

1.2 GENOMFÖRANDE

Det första steget har varit att identifiera och kontakta sociala företag och offentliga aktörer som är intressanta att intervjua. Vi landade i ett femtiotal aktörer, varav hälften är representanter från sociala företag och hälften tjänstemän från offentlig sektor. Därefter togs ett intervjuunderlag fram för sociala företag respektive offentliga aktörer med fokus på ingående av samarbete och framgångsfaktor samt utmaningar. Intervjuerna genomfördes löpande under mars – augusti 2019.

2 KARTLÄGGNING AV SAMARBETEN MELLAN SOCIALA FÖRETAG OCH OFFENTLIG SEKTOR (KVANTITATIVT)

2.1 SOCIALA FÖRETAG

2.1.1 ANTAL

Inom ramen för projektet har representanter från 24 sociala företag intervjuats, varav sex utgörs av Inkluderas nuvarande samarbetsorganisationer.

2.1.2 MÅLGRUPP/SOCIALT PROBLEM/VERKSAMHETSOMRÅDE

De intervjuade sociala företagen arbetar med en rad olika frågor, där den största andelen av de intervjuade arbetar med arbetsintegration, följt av psykisk ohälsa. Alla områden samt fördelning listas nedan.

Verksamhetsområde	Totalt	Procent
Arbetsintegration	6	25%
Psykisk ohälsa	5	21%
Integration	3	13%
Barn och unga	3	13%
Sjukvård & hälsa	3	13%
Utbildning	2	8%
Funktionsvariation	1	4%
Hedersvåld	1	4%
Totalt	24	100%

2.1.3 GEOGRAFISK SPRIDNING

De flesta sociala företagen är Stockholmsbaserade. Det finns även en koncentration kring Göteborg och Malmö i syd. 17% av de intervjuade sociala företagen finns runt Örebro och Uppsala. Få sociala företag med bas i norra Sverige finns representerade. Däremot har flera av de sociala företagen som har bas i någon av storstadsregionerna också verksamhet i en eller ett par kommuner i norra delen av landet.

Kommun/område	Totalt	Procent
Stockholm	10	42%
Malmö/Skåne	5	21%
Örebro/Uppsala	4	17%
Göteborg	2	8%
Falun/Borlänge	1	4%
Norrköping	1	4%
Umeå	1	4%
Totalt	24	100%

2.2 OFFENTLIGA AKTÖRER

2.2.1 ANTAL

Totalt har 29 intervjuer genomförts med offentliga aktörer, varav 22 representanter från kommuner och 7 representanter från myndigheter och regioner. Av dessa intervjuade finns politiker från 2 kommuner och 27 tjänstepersoner.

2.2.2 VERKSAMGET/FÖRVALTNING

24% av de intervjuade kommer från Socialförvaltningen/Socialtjänsten/Funktionshinderenheten. De förvaltningar med näst flest representanter är Arbetsmarknad- och vuxenutbildningsförvaltningen, Socialt företagande samt Inköp och offentlig upphandling.

Förvaltning/verksamhet	Antal	Procent
Socialförvaltningen/Socialtjänsten/Funktionshinderenheten	7	24%
Arbetsmarknad- och vuxenutbildningsförvaltningen	4	13%
Socialt företagande	4	13%
Inköp och offentlig upphandling	4	13%
Utbildningsförvaltningen	3	10%
Kommunstyrelsen	2	7%
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen	1	4%
Arbetsförmedlingen	1	4%
Kriminalvården	1	4%
Föreningsbyrå	1	4%
Övrigt ¹	1	4%
Totalt	29	100%

¹ Kommunchef

2.2.3 GEOGRAFISK SPRIDNING

Flest av de intervjuade kommer från olika plaster runt Mälaren med omnejd, följt av Stockholmsområdet och Umeå/Hudiksvall.

Kommun/område	Antal	Procent
Örebro/Uppsala/Västerås ²	7	24%
Stockholm ³	6	21%
Umeå/Hudiksvall ⁴	5	18%
Malmö/Skåne ⁵	4	13%
Göteborg ⁶	3	10%
Falun/Borlänge ⁷	3	10%
Norrköping	1	4%
Totalt	29	100%

2.3 SAMARBETEN

2.3.1 SAMARBETSFORM

Knappt hälften av intervjuerna kretsar kring samlingsformen IOP. En tredjedel handlar om direktupphandling och ramavtal och en femtedel berör generella frågor om samlingsform.

Samlingsform	Antal	Sociala företag	Offentliga aktörer
IOP	23	11	12
Direktupphandling	11	7	4
Ramavtal	5	4	1
Överenskommelse/bidrag/samlingsavtal	3	0	3
Social investeringsfond	1	0	1
Reserverat kontrakt	1	0	1
Generellt om samlingsform	9	2	7
Totalt	53	24	29

² Region Örebro, Forshaga, Karlskoga, Örebro, Uppsala, Västerås

³ Stockholm stad, Nyköping, Botkyrka, Sollentuna

⁴ Umeå, Hudiksvall, Söderhamn

⁵ Katrineholm, Malmö stad, Region Skåne, Landskrona

⁶ Göteborg stad, Skara

⁷ Ockelbo, Region Dalarna, Mora

2.3.2 TIDSPERIOD/LÄNGD

Nästan hälften av avtalen är två år eller längre.

Avtalslängd	Antal	Procent
Kortare än 1 år	1	5%
1-2 år	7	33%
2-3 år	6	29%
Längre än 3 år	4	19%
Löpande	3	14%
Totalt	21	100%

2.3.3 STORLEK

De flesta avtalen har en storlek på 300 – 500 000 kr, men hela 45% är på över 1 miljon kr. Summorna motsvarar hela avtalsstorleken, inte uppdelat per år. 50% av avtalen har en avtalsstorlek under direktupphandlingsgränsen.

Avtalsstorlek	Antal	Procent
Mindre än 100 tkr	0	0%
100-300 tkr	4	22%
300-500 tkr	5	28%
500-1000 tkr	1	5%
1 – 2 mkr	3	17%
2 – 4 mkr	2	11%
Större än 4 mkr	3	17%
Totalt	18	100%

3 ANALYS AV SAMARBETEN MELLAN SOCIALA FÖRETAG OCH OFFENTLIG SEKTOR (KVALITATIVT)

3.1 LÄRDOMAR OM AVTALSTYPER

3.1.1 UPPHANDLING

Offentlig upphandling är det ordinarie sättet med vilket kommunen köper in tjänster från externa aktörer. Upphandlingsverktyget är reglerat i lagen om offentlig upphandling (LOU) med syfte att säkerställa transparens och rättvis konkurrens så att alla leverantörer ska behandlas lika av den offentliga parten. Metoden bygger på att den offentliga parten lämnar en kravspecifikation som utgör underlag för produkter eller tjänster. De intresserade aktörerna lämnar därefter bud på hur mycket det kostar och vad som kommer att levereras (tjänsten/produktens innehåll). Kommunen är förpliktigad att välja den aktör vars anbud bäst möter/motsvarar underlaget. Pris är oftast en avgörande faktor i en konkurrenssituation, förutsatt att det är samma tjänst som erbjuds. Detta kallas för en utlyst upphandling, där alla aktörer kan vara med och konkurrera.

Om en upphandling berör ett belopp under 586 907 kr är det möjligt för den offentliga aktören att göra en så kallad direktupphandling. Det innebär, något förenklat, att man kan vända sig till några specifika aktörer utan krav på annonsering och konkurrensutsättning. Den offentliga parten kan välja en aktör som man tror bäst levererar tjänsten eller produkten, men behöver i dessa fall ofta i praktiken kunna motivera varför man valt just den aktören som leverantör. Varje kommun kan ha interna policydokument som reglerar vilken typ av argumentation som krävs, liksom om man vill använda en lägre total avtalssumma som gräns för när direktupphandling kan användas. Det skulle till exempel kunna se ut så att en kommun bestämmer att alla inköp som överstiger 50 000 kr kräver att man identifierar minst tre möjliga aktörer som kan leverera tjänsten/produkten, men att beslutet sedan kan fattas utifrån rätt argument.

Så fort beloppet överstiger 586 907 kr gäller det vanliga upphandlingsförfarandet, där det finns två former att välja; ett öppet förfarande och ett förfarande där man förselektar leverantörer som man därefter konkurrensutsätter. Det senare förfarandet innehåller oftast två processteg. Först går kommunen ut med en RFI (request for information) där man informerar om en eventuell upphandling med vissa krav. Alla som är intresserade av att vara med får svara på RFI och anmäler därigenom sitt intresse. Därefter kan kommunen endast vända sig till de aktörer som är på förhand har anmält intresse. Detta förfarande medför mer arbete för kommunen på förhand, men med fördelen att det ökar kvaliteten på aktörer som söker jämfört med ett öppet förfarande där kommunen löper större risk att behöva utvärdera leverantörer som inte alls är intressanta (därigenom kan utvärderingsarbetet ge merarbete). Om upphandlingen är på över 1,3 miljoner kr måste man ta hänsyn till EU-regler och vända sig till alla aktörer inom EU.

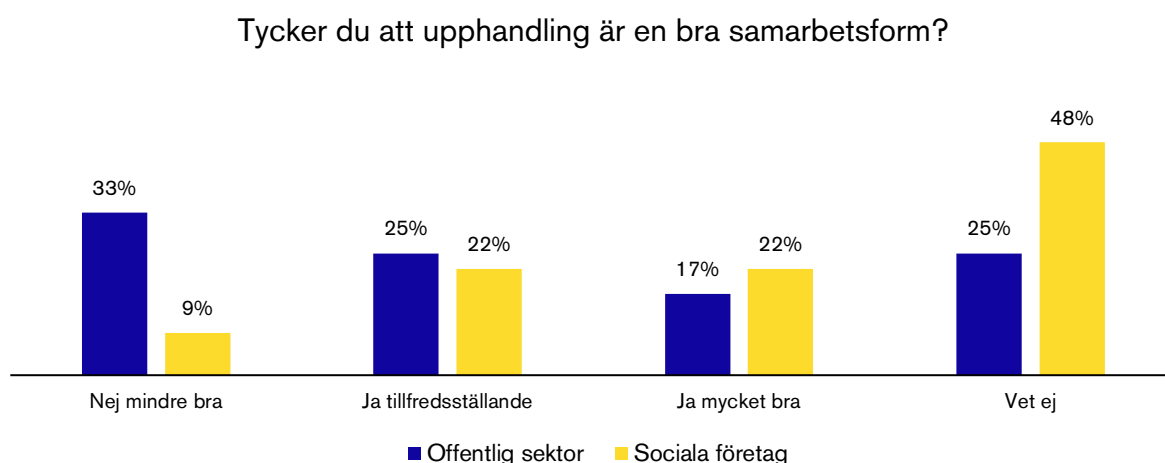
Ett ramavtal är ett avtal mellan en upphandlande myndighet och en eller flera leverantörer för att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod. Regler om ramavtal återfinns i LOU. Om den upphandlande myndigheten har tecknat ett ramavtal för en vara eller tjänst behöver myndigheten inte gå ut i en ny upphandling varje gång den har behov av varan eller tjänsten. Istället kan myndigheten köpa varan eller tjänster från leverantörer som har ramavtalet.

16 intervjuer har genomförts kring upphandling, varav 11 intervjuer med sociala företag och 5 med offentliga aktörer. Av dessa 16 intervjuer handlar 11 om direktupphandling, 5 om ramavtal. De flesta upphandlingarna rör insatser för barn och unga, där bland andra socialtjänsten, utbildningsförvaltningen, landsting samt arbetsmarknadsförvaltning är involverade. Den offentliga sektorn representeras i detta fall av tjänstepersoner från socialtjänsten.

En fördel med offentlig upphandling är att det främjar rättvis konkurrens genom att kommunen tydligt specificerar kraven i en upphandling. Kommunen kan inte gynna en specifik aktör utan måste behandla alla aktörer lika. Det strukturerade arbetssättet innebär även att det är lätt att i efterhand följa upp varför ett visst beslut fattats eller varför en viss aktör valts ut. Upphandling styrs också via lag vilket gör att tjänstemän har något att förhålla sig till när de genomför upphandlingar. En nackdel är dock att det kan uppfattas som stelt.

"Det var en bra grundtanke men nu har det blivit en mekanisk, instrumentell metod. Upphandlingar bygger på samma procedur som när man upphandlar skruvar, det är inte alltid det lämpar sig inom vård och omsorg."

- Socialt företag



Intresset för att använda upphandling som verktyg vid samarbeten med sociala företag skiljer stort mellan offentliga aktörer. Det påverkas i stor grad av kommunstyrelsens politiska inriktning. De offentliga aktörerna som intervjuats är mer negativt inställda till upphandlingsverktyget än sociala företag. Bland offentliga aktörer tycker 33% att offentlig upphandling är en mindre bra avtalsform för samarbeten med sociala företag medan 25% anser att det är tillfredsställande. 17% tycker att offentlig upphandling är mycket bra. Upphandlingsverktyget upplevs fungera väl när tjänsten som upphandlas är snarlik något kommunen är van att köpa. Direktupphandling upplevs vara en bättre avtalsform än utlyst upphandling. Majoriteten av de sociala företag som anser att upphandling är mycket bra syftar på direktupphandling. Upphandlingsmyndigheten och Upphandlingsdialog Dalarna (UDD) är av annan åsikt. De anser att utlyst upphandling är en bättre form än direktupphandling eftersom kommunen då på ett tydligare sätt kan utvärdera vilken tjänst/produkt som är bäst lämpad att lösa det problem kommunen vill lösa.

Upphandlingsmyndigheten framhäver att LOU medger större möjligheter att köpa tjänster från sociala företag men att det sällan används. Anledningar till detta kan till exempel vara bristande

kunskap hos beställaren (den roll inom kommunen som ansvarar för en fråga/område och vill köpa in en tjänst) eller upphandlaren (den roll som praktiskt skriver och genomför upphandlingen), eller att beställaren utifrån tidigare erfarenheter har lågt förtroende för användandet av upphandling som verktyg. Brist på kunskap och erfarenhet visar sig också bland annat genom att den upphandlande parten uttrycker rädsla för att bli granskad i efterhand, och att de aktörer som deltagit, men ej vunnit avtalet, ska överklaga beslutet. Detta menar man både är tids- och resurskrävande och kan göra att upphandlingen läggs på is till överklagan är utredd.

Möjligheter med upphandling

Upphandlingsmyndigheten och UDD anser att man borde kunna upphandla i princip alla typer av tjänster och produkter och att det inte finns några som helst begränsningar, även när det gäller innovation. En stor utmaning är att kommuner som beställare inte förstår vilka tjänster sociala företag kan erbjuda och hur dessa skiljer sig från vanliga tjänster. Sociala företag förstår inte vad kommunen söker efter. Flera av de intervjuade beskriver att samverkan mellan beställare och upphandlare i kommunen sällan fungerat bra, då dessa samarbeten ofta karaktäriseras av stela processer som resulterar i oönskade upphandlingsresultat. Det skapar en ovilja att använda upphandling som avtalsform, trots att LOU medger större möjligheter att köpa tjänster från sociala företag. Även vid utvärdering av olika inkomna anbud menar Upphandlingsmyndigheten och UDD att det finns stor flexibilitet. De upphandlade tjänsterna behöver till exempel inte utvärderas enbart på pris, utan en kommun har kan bestämma på vilka grunder anbuden ska utvärderas. Det mest vanliga förutom pris är att utvärdera utifrån kvalitet, men det går även att införa presentationsmoment eller intervjuer i en utvärdering, där då till exempel leverantörens personliga erfarenheter kan vara en del i utvärderingen. Alla dessa utvärderingsmetoder är dock mer subjektiva jämfört med pris vilket gör att det för en upphandlare och beställare ofta är "enkla" att välja pris som utvärderingsmodell. Då finns lägre risk att få kritik eller behöva göra om upphandlingen.

"I en upphandling bedöms kvalitet och pris, men priset är viktigare. Det vi tar per timme är inte högre än vad ett privat företag tar. Men det vi gör fyller inte deras mallar. De har bestämt att vi ska ha en öppen insats med 10 timmar i veckan som är det här och det här. Men så är inte vår insats. Då kan vi omöjligen vinna. Vi utgår från att vår målgrupp definierar problemet och behovet."

- Socialt företag

Dialog mellan sociala företag och kommun

För att lyckas i en upphandling gäller det för sociala företag att få rätt kontakt, presentera sig, visa vad man gör samt hålla en kontinuerlig dialog med kommunen. Andra konkreta råd för sociala företag är att:

- Hålla ögonen öppna för upphandlingar som läggs ut
- Utvärdera om er organisation kan leverera hela eller delar av lösningen – kanske kan er organisation leverera en lösning tillsammans med en annan organisation?
- Ställa mycket frågor i och inför upphandling, i syfte att påverka upphandlingsunderlaget
- Lära känna de parter som står bakom upphandlingen
- Ha alla obligatoriska dokument klara i god tid

Upphandlingsmyndigheten påpekar att det inte finns något regelverk som styr vilken form av dialog ett socialt företag kan ha med en kommun inför en upphandling eller när ett avtal mellan det sociala företaget och kommunen slutits. Istället uppmanas sociala företag att ha en närmare dialog med upphandlingsenheter för att veta vilka upphandlingar som är aktuella eller kommer läggas ut. Ju bättre förberedd ett socialt företag är desto bättre underlag kan också kommunen få in och utvärdera. Dock är det viktigt att upphandlande myndigheter är objektiva. Ett sätt är att få in så bred input som möjligt från flera aktörer genom att till exempel gå ut med ett utkast till underlag som annonseras där man ber om åsikter inför själva upphandlingsunderlaget. Det händer även att kommunen väljer att dra tillbaka underlaget baserat på frågor som kommer in.

"Oftast när det kommer en utlysning om upphandling ser vi om det är relevant för oss att söka. När processen väl påbörjats finns det en möjlighet att kommunicera och där har vi kunnat påverka ibland, för det är inte alltid vi passar in i kategorin. Till exempel för att vi inte har ett visst tillstånd, trots att det står i underlaget att man måste ha det. Ett annat är utbildningsnivå, till exempel att all personal måste vara utbildade inom ett visst område. Vi brukar kunna kommunicera och förklara. Det är ganska ovanligt att vi blir avstängda för något."

- Socialt företag

Eftersom det än så länge finns begränsade erfarenheter av upphandlingar där sociala företag deltar är rådet att vid upphandlingar ställa kritiska frågor gällande de formaliakrav som inte passar det sociala företaget. Genom att göra detta uppmärksammas upphandlare på vilka egenheter som sociala företag har (det kan till exempel vara momsfrågor, kollektivavtal, ledningssystem, stora volymer) och de kan anpassa förfrågningsunderlagen bättre för att kunna passa en större flora av organisationer, oavsett associationsrättsform.

Det är dock inte bara de sociala företagen som behöver bli bättre och mer mogna gällande upphandling. Kommunerna behöver bli bättre på att förstå vilken typ av marknad det är och vilka aktörer som finns på marknaden, berätta vilka typer av tjänster eller resultat man har tänkt att upphandla, samt skriva upphandlingsunderlagen på ett sätt som är tydligt och enkelt att förstå. Detta kräver att upphandlare i allt större grad tillåts att träffa och lära känna sociala företag (liksom andra aktörer) i perioder när upphandling inte sker.

Dialog internt inom kommunen – mellan upphandlare och beställare

Även dialog mellan upphandlare och beställare inom kommunen behöver förbättras för en lyckad upphandling. Upphandlare har kunskap om inköp och upphandling liksom processen för att genomföra en upphandling. Inom kommuner är det vanligt med en specifik enhet/avdelning som hanterar alla kommunens upphandlingar, oavsett om det gäller inköp av pennor, cement eller stöd inom social omsorg. Denna funktion har bland annat översikt över alla kommunens upphandlingar och när i tiden dessa ska ske, bistår ofta med att skriva underlaget i upphandlingen och utvärderar/tilldelar vunna anbud. Funktionen har dock inte insyn i vilket behov kommunen har, till exempel vilken typ av produkt eller tjänst som behövs för att kommunen ska klara sina åtaganden. Denna kompetens finns istället hos beställaren. Beställaren är därför den som ansvarar för en viss fråga och har ett behov, till exempel en socialchef som har ett behov att kunna ge missbrukare medicinskt stöd eller boende, eller en person som arbetar med kommunens infrastruktur och behöver köpa in cement. Ofta har det sociala företaget kontakt med upphandlingsorganisationen

när en upphandling väl är pågående, men när ett avtal är vunnet har man mest kontakt med den som använder det sociala företagets tjänst, det vill säga beställaren.

Flera beställarorganisationer i intervjuerna upplever en frustration över att det blir oönskade upphandlingsresultat på grund av att upphandlarfunktionen inte förstår vad de vill ha. Beställare har ofta lite erfarenhet av hur en upphandling går till och har svårt att uttrycka exakt vilket behov de har, och upphandlare har lite tid att träffa potentiella leverantörer (till exempel sociala företag) och har därmed svårt att kunna de specifika förutsättningar som respektive typ av företag har.

"Beställarkompetensen är oerhört viktig och dialogen mellan beställare och upphandlare blir oerhört avgörande om man ska få till bra resultat. Får upphandlaren inget underlag hinner man inte göra en bra upphandling och då skickar man ut förfrågningar som blir undermåliga. Då får man ju också anbud som är dåliga och kanske leverantörer som inte levererar det man vill. Och då kanske man väljer att gå utanför avtal istället – vilket som vi vet är mycket dåligt. Både i det lilla och för resurser/pengar i det stora."

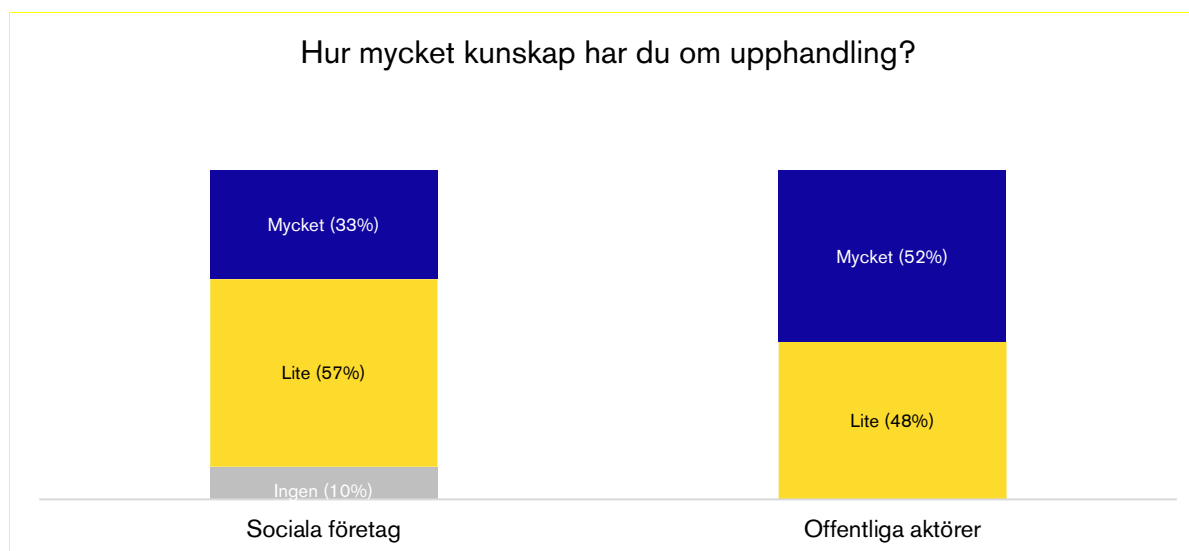
-Upphandlings Dialog

Dalarna

På frågan om vilken part som är viktig för sociala företag att ha kontakt med gällande upphandling menar Upphandlingsmyndigheten att om man vill visa upp sig och vad man kan leverera som extern aktör ska man gå till beställarorganisationen. Men om man vill fråga vilka upphandlingar som genomförs och vad som gäller ska man vända sig till upphandlarfunktionen.

Kunskap om upphandling

Upphandlingsmyndigheten framhäver även vikten av att skaffa sig mer kunskap om upphandling. Detta bekräftas i intervjuerna, där en av de största utmaningarna för att ingå avtal är brist på kunskap. Majoriteten av de tillfrågade anser att de vet vad upphandling är men uppger också att de saknar djupare förståelse och kunskap. Hälften av de offentliga aktörerna anser att de har mycket kunskap om upphandling medan motsvarande gäller endast för en tredjedel av de sociala företagen. Ett sätt att skaffa sig kunskap är att alltid begära ut underlag om man fått nej för att se vad de andra som vunnit haft med/skrivit i sitt anbud. Sociala företag kan även fråga upphandlaren vad man föll på och utnyttja Upphandlingsmyndighetens stöd mer.



Konkurrensprövad dialog – lämpad för innovation genom upphandling

En annan möjlighet inom upphandling som riktar sig till innovationer och nya idéer är kunskapsprövad dialog. Det innebär att man först gör en selektering där man beskriver idén och målbilden översiktligt. Det går även att ställa krav på att enbart en viss typ av aktörer får delta. Man kvalificerar dessa och utformar därefter tillsammans med alla aktörer det underlag som ska konkurrensutsättas. Man kan under dialogen även diskvalificera vissa leverantörer. Man kan till exempel diskutera hur olika aktörer skulle lösa ett sådant problem. Upphandlingsmyndigheten lyfter detta som ett utmärkt sätt att få in innovationer genom upphandling men det används sällan i praktiken.

Möjligheter att marknadsföra sig mot den kommun man skrivit ramavtal med

En vanlig missuppfattning är att man som leverantör inte får marknadsföra sig mot kommunen eller den offentliga aktör man har skrivit ramavtal med. Upphandlingsmyndigheten säger att det finns alla möjligheter att göra detta. UDD är av samma uppfattning och förklarar att leverantörer definitivt bör uppvakta och fråga den offentliga aktören varför de till exempel inte får några placeringar, om så är fallet. När ett företag väl vunnit ett ramavtal måste man tala om att man finns så att beställaren kan avropa (köpa) tjänsten. En väg att gå är att kontakta upphandlaren i första hand (deras kontaktuppgifter står i upphandlingsunderlaget) och låta dem lotsa företaget vidare till beställaren. Sociala företag bekräftar detta och menar att när ett ramavtal väl finns på plats är den viktigaste rollen alltid en nära kontakt med beställaren. Det kan till exempel handla om socialhandläggare som placerar en person. Har en kommun ett ramavtal för placeringar kan handläggaren välja någon av de leverantörer som har ramavtal för att göra placeringen. För att på ett strukturerat sätt låta alla leverantörer som vunnit ett ramavtal synliggöra sig för beställarna finns det exempel på kommuner som då och då bjuder in leverantörer till ordnade dagar där företagen och beställarna kan mötas.

Några sociala företag uppfattar det som att man inte får ringa och marknadsföra sig direkt till handläggarna. Detta menar bland andra Upphandlingsmyndigheten och UDD är helt felaktigt, utan snarare något som ska uppmuntras eftersom kommunen annars lagt stor energi på att få

fram ramavtal som de sällan nyttjar. UDD menar vidare att en intern uppföljning av nyttjandet av ramavtal är viktigt för att kommunen löpande ska kunna förbättra sina relationer med leverantörer. För att få fler små leverantörer att delta i ramavtalsupphandlingar menar UDD att det till och med kan vara en bra idé att kommunen garanterar alla som vunnit ramavtal en lägsta volym under ramavtalets längd, där detta är möjligt. Då skulle den potentiella uppsidan vid ett vunnit ramavtal vara större än den tid och resurser som det lilla sociala företaget behöver lägga på att delta i upphandlingen.

"Du kan ha 100 ramavtal men om ingen handläggare vet vem du är så spelar det ingen roll!"

- Socialt företag

"Det är bra att ha direktupphandlingar som täcker de speciella behoven, det är jättebra att möjligheten finns. Vanlig upphandling? Det är väldigt kostnadsstyrt, och det är många oseriösa aktörer. Upphandlingsformen måste uppdateras, man kan inte bara se till den ekonomiska delen. I slutändan blir det dyrare att flytta runt en person vi ska placera när alla aktörer som har avtal med oss är oseriösa eller ej kan ta hand om personens behov"

- Socialt företag

3.1.2 IOP

Vad är IOP – Samverkan mellan civilsamhället och den offentliga sektorn

Idéburet offentligt partnerskap (IOP) är en samverkansform mellan idéburna organisationer (idéburna sociala företag omfattas) och offentliga aktörer. IOP introducerades av intresseorganisationen Forum - *Idéburna organisationer med social inriktning* år 2010. Det finns inte en tydlig definition av IOP men Forum har tagit fram vissa gemensamma drag som utmärker ett IOP.

- Ett IOP skapas för att lösa en gemensamt definierad samhällsutmaning.
- Ett IOP är ett partnerskap och inte i första hand en finansieringsform, ägarskapet för partnerskapet ska vara gemensamt och båda parter bidrar till finansieringen med ekonomiska resurser eller andra resurser.
- Problembilden, målbilden och värdegrunden för partnerskapet ska vara satta gemensamt av parterna.
- Partnerskapet är långsiktigt och löper ofta på 3–5 år.
- I ett IOP ska det finnas kontinuerlig kontakt med ömsesidig kunskapsöverföring mellan parterna.

Antalet IOP-avtal har ökat kraftigt under de senaste åren. Enligt Forum finns det 62 IOP-avtal idag.⁸ Listan är inte fullständig men den ger en indikation på att ett stort antal IOP-avtal har slutits mellan sociala företag och offentliga aktörer sedan år 2010.

⁸ Forum

Inom ramen för projektet har 23 intervjuer angående IOP genomförts, 11 intervjuer med sociala företag och 12 intervjuer med deras motpart inom den offentliga sektorn. Fyra IOP-avtal har fokus på barn och unga i socio- och ekonomiskt utsatta områden.⁹ Motparten i dessa IOP är utbildningsförvaltningen samt kultur- och fritidsförvaltningen. Tre IOP-avtal rör insatser för etablering och integrering av nyanlända.¹⁰ I dessa avtal är socialförvaltningen samt arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen involverade. Resterande avtal handlar om fritidsaktiviteter för barn och unga med funktionsvariation, där socialtjänsten samt familj- och individnheten är motparten i avtalet. Avtalen löper mellan ett och tre år med en avtalsstorlek som varierar mellan 300 000 kr och 1 000 000 kr per år.

Varför behövs IOP – Regeringens mål i Agenda 2030

Sverige möter allt fler sociala utmaningar. Det är barn och unga som växer upp med föräldrar med missbruk och psykisk ohälsa. Det är unga vuxna som lever i segregerade områden. Det är vuxna som står långt från arbetsmarknaden. Det är kvinnor som utsätts för våld och förtryck i hemmet. Innovativa lösningar och effektiva insatser efterfrågas. Den offentliga sektorn klarar inte ensam alla samhällsutmaningar Sverige står inför. Regeringen uppmuntrar till partnerskap och närmare samverkan mellan den offentliga sektorn och civilsamhället. Regeringen avser att underlätta för fler IOP runt om i landet.

"Uppmuntra och främja effektiva offentliga och offentlig-privata partnerskap samt partnerskap inom det civila samhället vilka bygger på erfarenheterna från andra partnerskap och deras finansieringsstrategier."

- Mål 17.17 Agenda 2030

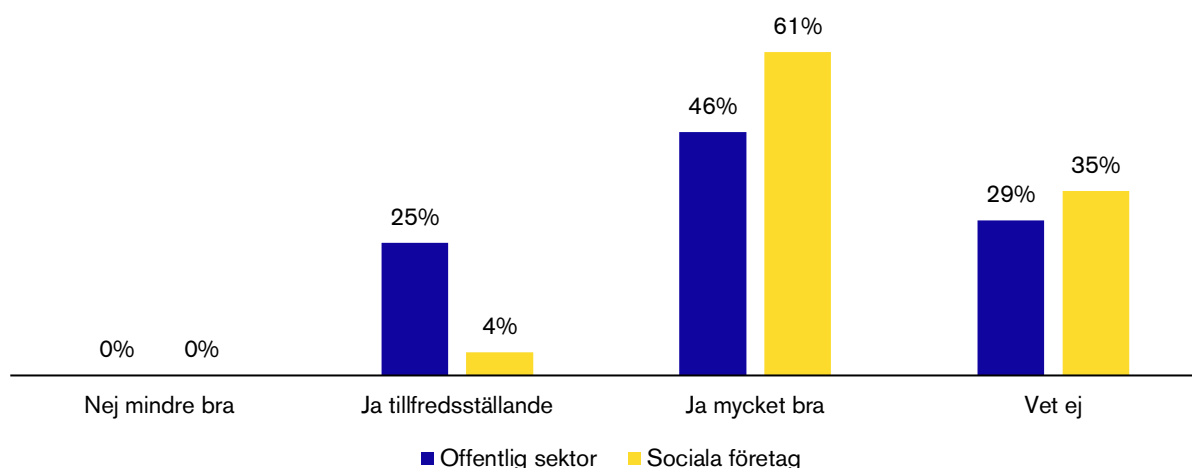
IOP främjar långsiktiga relationer mellan sociala företag och den offentliga sektorn. Av intervjuerna framkommer att de flesta sociala företag har fått olika bidrag (oftast verksamhetsbidrag) eller haft samarbete med den offentliga sektorn innan IOP-avtalet ingicks. En nackdel med bidragen är att samverkan då blir kortvarig i och med att verksamhetsbidrag måste ansökas på nytt och beviljas varje år. De tillfrågade uttryckte en stor önskan om att fler IOP-avtal skulle ingås eftersom många uppfattar upphandlingsformen som krånglig och att upphandling saknar den flexibilitet som krävs för att bäst möta målgruppens behov.

61% av de tillfrågade sociala företagen anser att IOP är en mycket bra samarbetsform. De offentliga aktörerna delar samma uppfattning, 46% av de tillfrågade anser att IOP är en mycket bra samarbetsform.

⁹ Berättarministeriet, En frisk generation, The good talents och Idrott Utan Gränser

¹⁰ Kompis Sverige och Röda Korset i Forshaga och Umeå

Tycker du att IOP är en bra samarbetsform?



En fördel med IOP som nämns av både offentliga aktörer och sociala företag är att målgruppen och dess behov sätts i fokus snarare än tjänstens pris. Det sociala företaget har kunskap om och närhet till målgruppen medan det offentliga har de ekonomiska resurserna och bär ett ansvar för målgruppen. Parterna identifierar ett gemensamt behov som man ser lösningen på och tar fram gemensamma mål som man arbetar utifrån och följer upp. Denna samverkansform upplevs vara bättre lämpad jämfört med verksamhetsbidrag eller offentlig upphandling, om huvudsyftet är att hjälpa målgruppen gemensamt. IOP kräver att initiativet om samarbetet kommer från sociala företag, vilket gör att kommunen kan fånga upp och utnyttja kreativiteten hos sociala företag.

En annan fördel som lyfts fram är de mervärden som skapas. I ett partnerskap förväntas båda parter bidra med resurser i form av exempelvis pengar, personal och lokaler. Den offentliga sektorn framhäver att det är viktigt att kunna tydliggöra vad mervärdena i ett partnerskap är jämfört med om man hade utfört insatsen själv. En bra idé är att tydligt belysa vad parterna ska bidra med i avtalet, inte enbart pengar utan även inkludera andra typer av resurser såsom volontärarbete, spetskompetens och opinionsbildande arbete. Vissa sociala företag vittnar om att en utmaning har varit att den offentliga aktören i praktiken har bidragit med mindre resurser (utöver finansieringen) än vad som avtalats. Överlag upplever de tillfrågade dock att IOP är en enklare och smidigare samverkansform att använda sig av, jämfört med upphandling.

Nackdelar/risker med IOP

Upphandlingsmyndigheten är dock mer ambivalent i sin syn på den nya avtalsformen. Myndigheten menar att man borde kunna hantera de flesta samarbetena inom ramen för upphandling, och att IOP är en konstruktion som växt fram för att upphandling inte har använts på ett bra sätt. De fruktar att vissa kommuner väljer att använda IOP för att, istället för sitt huvudsyfte (att tillvarata kreativa lösningar från civilsamhället), kringgå den komplexitet som en traditionell upphandling innebär.

"Problemet med IOP är att det använts som ett undantag ibland bara för att det varit en idéburen aktör. Men där avtalet i själva verket bara handlat om att leverera en tjänst åt kommunen där kommunen betalar för en sådan tjänst. Där är det inte ett givande och tagande. Det hade det kunnat vara om kommunen samtidigt sagt att vi går in med dessa resurser och ni med dessa ... Många andra menar att IOP kan upphandlas i så fall. Det är egentligen en avtalsform. Ibland kan det vara ett kommersiellt avtal. Med handen på hjärtat kan man dock lära sig mycket av hur IOP har använts och innehållet från många IOP är bra att ha med i underlag för upphandling."

-

Upphandlingsmyndigheten

Denna utmaning bekräftas av en kommundiensteman som i grunden är positiv till IOP.

"En utmaning har varit att man missuppfattade modellen och har använt sig av IOP för att ge föreningsbidrag eller göra en direktupphandling. Det är inte ändamålet, ändamålet är att hitta en bra samverkan – inte att köpa en vara, det gör vi med hjälp av upphandling. En annan sak som är problematisk är att man hör från föreningarna 'Vi vill hellre ha ett IOP-avtal' För att man tror att det skulle vara mer lukrativt och beständigt. Då har man också tittat förbi målet"

- Offentlig aktör

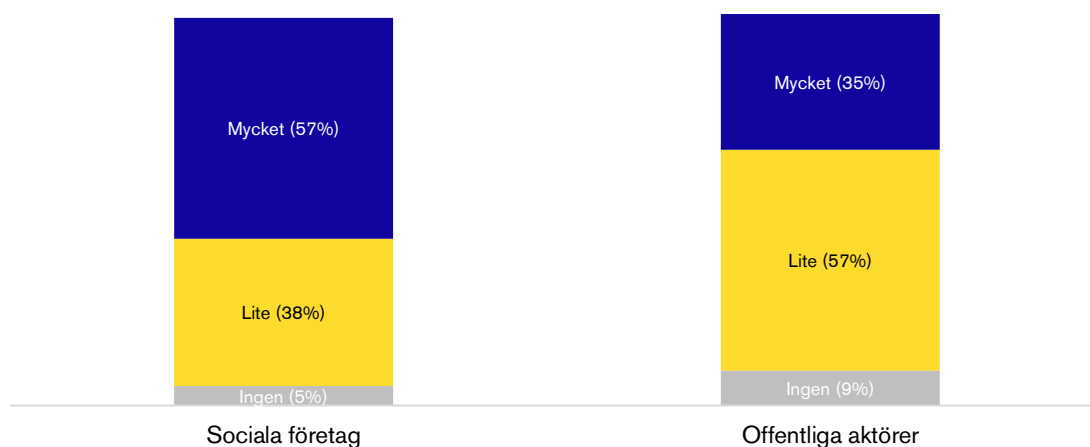
"... Det har varit riktigt bra, för där finns en kommunal tjänsteman på plats som arbetar i projektet och driver samverkan. Det är nyckel jämfört med andra IOP som jag upplevt. Det finns sällan samverkan med offentliga parten, vilket ska vara en av huvudsakerna för ett IOP. I detta samarbete har tjänstemannen löpande möten med alla parter och hon sitter också i ledningsgruppen i en del i kommunen. Då kan hon verkligen ta upp och påverka kommunen också, och det har lett till flera bra insatser. Det har varit framgångsrikt."

- Socialt företag

Kunskap om IOP

Kunskap om IOP varierar stort mellan olika kommuner. Många av de intervjuade har en viss vetskap om IOP, men saknar den djupare förståelse som krävs för en god tillämpning. Intervjuerna tyder på att kunskapen om IOP generellt är högre i större kommuner, eller kommuner där civilsamhället har en större påverkan. Detta ligger i linje med att IOP-avtal generellt används i större kommuner. Kunskapen hos de sociala företagen är bättre - mer än varannan beskriver sig ha mycket god kunskap om samarbetsformen.

Hur mycket kunskap har du om IOP?



3.1.3 SOCIALA INVESTERINGSFONDER

Sociala investeringsfonder har vuxit fram de senaste åren och finns i ett sextiototal kommuner enligt en kartläggning framtagen av Sveriges Kommuner och Landsting år 2015.¹¹ Dessa fonder är skapade för att kommuner ska ha möjlighet att arbeta med förebyggande insatser där framtida besparingar kan finnas inom flera olika förvaltningar. Till fonderna avsätts generellt medel som är tillgängliga högre upp i kommunen (till exempel via kommunstyrelseförvaltning) där projekt inom alla förvaltningar kan ansöka om pengar för att genomföra insatser som är proaktiva/förebyggande och där insatsen kanske spänner över flera förvaltningar än en. Ofta är dessa fonder avsedda för kommun-interna insatser och få kommuner har gjort det möjligt för externa aktörer att söka medel ur dessa fonder för sociala insatser.

Tre kommuner¹² har delat med sig av sina erfarenheter kring sociala investeringsfonder där externa aktörer har kunnat söka medel. Erfarenheterna visar att modellen, som fungerar bra i teorin, tyvärr inte har varit lika effektiv och användbar i praktiken. I en av kommunerna har ett socialt företag under cirka tre år genomfört insatser för målgruppen tillsammans med olika förvaltningar i kommunen. Efter de tre åren valde kommunen att internt genomföra insatsen för målgruppen. För den externa aktören var detta en negativ upplevelse då förhoppningen var att kunna fortsätta leverera tjänsten till målgruppen (till exempel finansierat via ett verksamhetsbidrag eller IOP-avtal). En av lärdomarna kommunen gjort är därför att redan i ett tidigt skede vara tydlig gentemot den externa aktören om förväntningar och hur man ser på tjänsten på längre sikt.

För de övriga två kommunerna meddelas att erfarenheterna tyvärr inte varit enbart positiva. I ett av exemplen lyfts att det sociala företaget som startats också behövde ekonomisk hjälp och handledning från kommunen, och att det då uppstod otydlighet kring kommunens möjlighet och

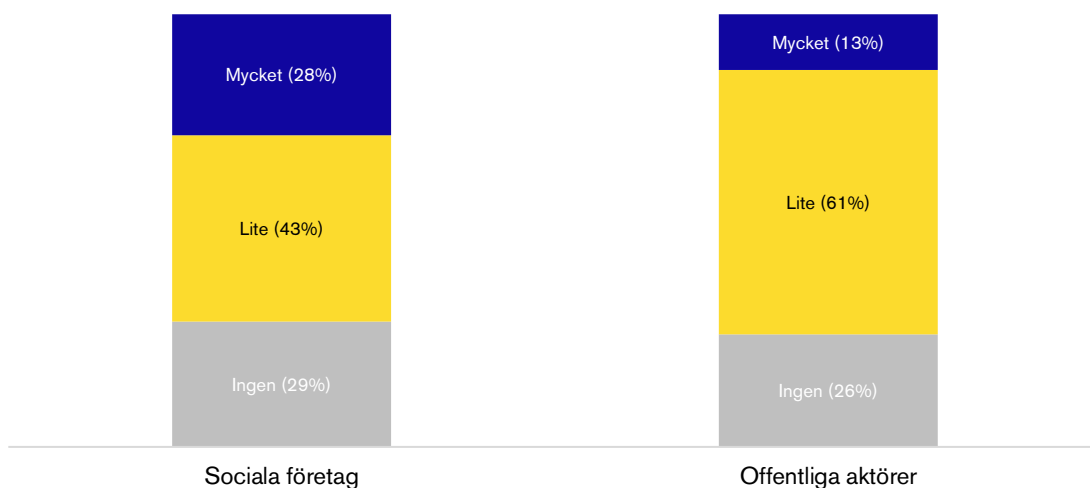
¹¹ Rapport från Sveriges kommuner och landsting, *Sociala investeringar i Sveriges kommuner och landsting/regioner – resultat från enkätstudie* (<https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-217-1.pdf>), 2019-09-13

¹² Örebro, Uppsala och Borlänge

intresse att stötta det sociala företaget. Istället valde man då att integrera satsningen i kommunens interna insatser. Detta exempel visar att dels på det behov av affärskompetens som behöver finnas inom det sociala företaget för att skapa hållbarhet, liksom de utmaningar en kommun står inför när man vill att en tjänst ska utföras av en extern part och tjänsten är viktig för målgruppen. Ytterligare en lärdom som framkommit från samtalen rör kommunernas interna kapacitet för att hantera insatser via sociala investeringsfonder. Kapaciteten kan naturligtvis variera mellan kommuner, men de tillfrågade menar att cirka två insatser parallellt har varit tillräckligt eftersom insatserna alltid spänner över flera förvaltningar.

Bland de positiva följderna av att använda sociala investeringsfonder lyfts den ökade interna kompetensen kring målgruppers behov som ofta skapas genom insatserna. Genom samarbete med en extern aktör har kompetensen hos den egna personalen ökat, liksom att kommunen internt identifierat förbättringsområden i nuvarande stöd till målgruppen. Ytterligare ett mervärde som skapats genom fonderna är att man infört tydliga rutiner och modeller för utvärdering och uppföljning av insatserna, vilket sällan finns i ordinarie verksamhet. Att redan innan satsningen via en social investeringsfond ha hypoteser kring vad man vill följa upp och vilka resultat som efterfrågas gör att kommunen proaktivt ser över vad som fungerar och inte, liksom var man bör lägga mer resurser framöver. Bland de tillfrågade aktörerna, både offentliga och sociala företag, har kunskaperna om att sociala investeringsfonder finns till varit relativt hög, men hur de används betydligt lägre.

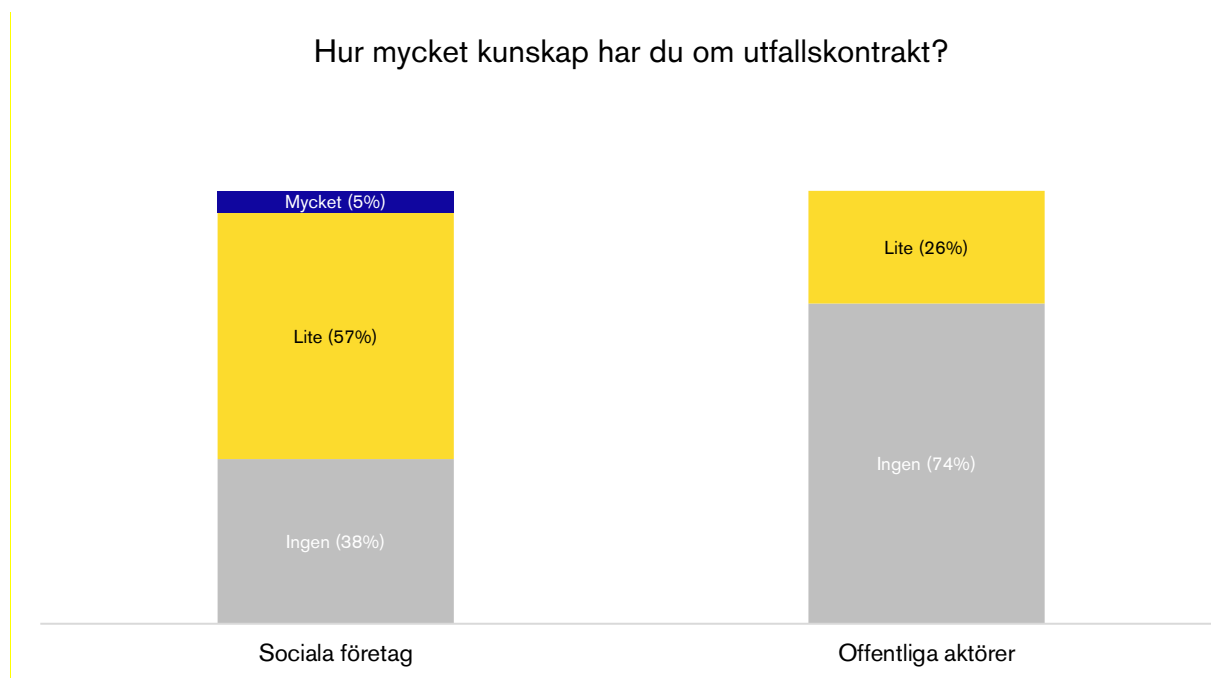
Hur mycket kunskap har du om sociala investeringsfonder?



3.1.4 UTFALLSKONTRAKT

Ett socialt utfallskontrakt innebär i korthet en överenskommelse mellan en extern finansiär (till exempel en investerare, eller bank) och en offentlig aktör (till exempel en kommun) om att finansiera en insats som utförs av en extern leverantör. Det innebär att den externa leverantören får betalt för att genomföra insatsen för målgruppen via finansiering från den externa finansiären. Överenskommelsen med den offentliga aktören innebär att om insatsen för målgruppen har de effekter som önskats så betalar den offentliga aktören den externa finansiären med en marginal eftersom finansiären tagit risk i att investera i insatsen. Om modellen fungerar kan det innebära en vinst för samtliga aktörer: den offentliga aktören får hjälp med målgrupp och kan spara kostnader, den externa leverantören får betalt för att utföra sin insats och den externa finansiären får avkastning/vinst på sin finansiering. Modellen gör därför också att innovativa insatser enklare kan testas.

Under intervjuerna har modellen ofta diskuterats, liksom hur båda aktörer ser på en modell där de får betalt för eller betalar för de resultat som åstadkoms, till exempel att det utgår en grundfinansiering för att utföra en tjänst men att leverantören kan få mer betalt om vissa resultat uppnås. Erfarenheterna är att de flesta aktörer gärna skulle vilja lära sig mer om modellen för att utforska möjligheterna kring denna. Flera ser direkta fördelar med detta, till exempel att insatsernas resultat i större utsträckning kommer i fokus samt att det skulle möjliggöra för det offentliga att använda resurserna mer kostnadseffektivt. Samtidigt lyfter flera av de tillfrågade direkta hinder eller risker med modellen såsom att fokus alltid hamnar på resultat och effektivitet vilket kan minska demokratiskt inflytande eller att det blir problem inom den offentliga aktörens budget att inte på förhand veta exakt vad man kommer betala.



Exempel från intervjuerna:

Fördelar:

"Jag ser att sociala utfallskontrakt skulle vara en positiv väg framåt eftersom det är extra motiverande och sporrande att ha den dimensionen med. Vi har haft exempel på samarbeten där vi haft tydliga mål och där vi inte haft tydliga mål. Ju fler och tydliga mål, desto lättare har vårt arbete varit. Jag tror att det svåra är att få en myndighet och/eller kommun (om flera är inblandade) att kunna göra rätt bedömningar"

- Socialt företag

"Jag har inte hört om sociala utfallskontrakt innan, det verkar annorlunda. Jag tänker att det bör innebära högre kvalitet. Hade jag fått vara med och sätta parametrar för vad som är bra kvalitet tänker jag att det är ett spännande arbetssätt eftersom vi ibland är missnöjda med utförandet."

- Offentlig aktör

Nackdelar/hinder:

"Sociala utfallskontrakt låter riskfyllt. Jag tycker att det är väldigt logiskt och som samhällsmedborgare och skattebetalare är det bra men för oss som organisation ser jag det som en utmaning – vi vet ju inte hur resultaten blir, vi har ju goda förutsättningar i och med att vi mätt resultat länge men saker förändras och det ser olika ut på olika orter."

- Socialt företag

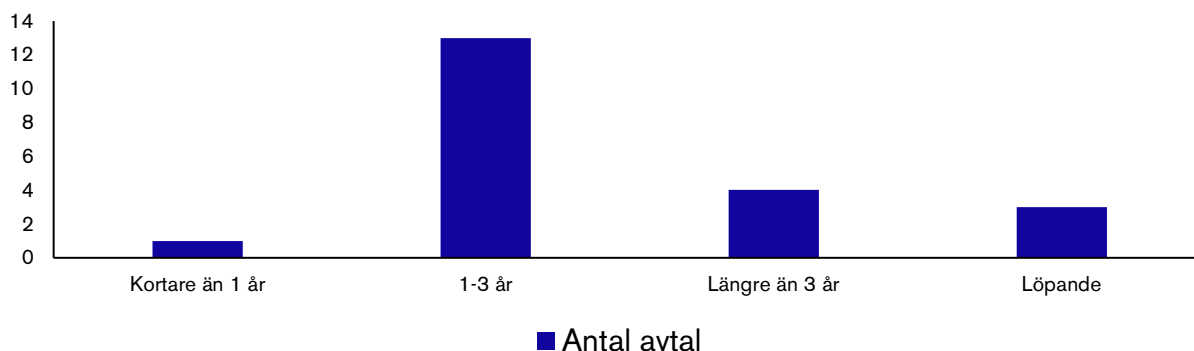
"Jag tror inte det skulle fungera så bra. Vi lever ju väldigt mycket efter att veta vad man har och veta vad man blir av med. Folk hade nog inte hoppat på om det fanns minsta osäkerhet. Man planerar mycket från början, jag kommer betala x för det och det."

- Offentlig aktör

3.1.5 LÄNGD PÅ AVTAL/SAMARBETEN, MÖJLIGHETER OCH UTMANINGAR

Uppfattningen är att det är svårt att få till avtal och särskilt svårt att få till längre avtal, men är det så? Alla IOP-avtal är över ett år långa.

Avtalslängden varierar, de flesta avtalen har en avtalstid mellan ett och tre år med möjlighet till förlängning. Sociala företag och offentliga aktörer ser både möjligheter och risker med längre avtal.



Möjligheter med längre avtal

En fördel med längre avtal är att det ger en ekonomisk stabilitet och långsiktighet till sociala företag. Det möjliggör i sin tur att sociala företag kan ägna sig åt verksamhetsplanering och utveckling. En annan fördel som flera offentliga aktörer lyfte fram är att färre resurser behöver läggas ned på att förnya befintliga avtal eller hitta nya aktörer vid återkommande och långvariga samhällsutmaningar. Även för målgruppen innebär längre avtal en stabilitet och trygghet i och med att aktörer inte byts ut hela tiden.

Utmaningar/risker med längre avtal

Dock finns det flera utmaningar och risker med längre avtal som man måste ta hänsyn till. En utmaning med att ingå längre avtal är politisk stabilitet och ekonomiska förutsättningar inom kommunen. Till exempel om kommunen planerar sin budget ett år i taget kan den inte binda upp medel och ingå längre avtal. Flera av de intervjuade menar att det är riskfyllt att ingå längre avtal på nya lösningar och att det är därmed önskvärt att kunna påvisa resultat och effekt innan längre avtal skrivs. På grund av att problembilden och kommunens behov kan ändras med kort varsel måste kommunen vara flexibel, vilket kan vara en ytterligare utmaning för att ingå längre avtal. De tillfrågade anser även att det finns en påtaglig risk att stänga ute bra aktörer om oseriösa aktörer vinner långa avtal.

"Kommunens verksamhet måste bli mer flexibel, då kan man inte sitta fast i avtal. (...) Vi vet inte vid årets början vilka pengar vi kommer få från staten. Det är orimliga förutsättningar."

– Offentlig aktör

3.2 FRAMGÅNGSFAKTORER / VARFÖR HAR MAN INGÅTT AVTAL?

Flera av de tillfrågade sociala företagen har en gemensam syn på varför man vill samarbeta med den offentliga sektorn. De anser att det offentliga har ett ansvar för målgruppen men inte alltid tillräcklig kunskap eller bäst förmåga att hjälpa målgruppen. Sociala företag kompletterar och bidrar med sin spetskunskap. För att skapa bäst resultat är det viktigt att det sociala företagets lösning och kunskap integreras i det offentliga systemet så att fler i målgruppen gynnas. För sociala företag som verkar inom sjukvården eller tillhandahåller placeringar är det avgörande att involvera bland andra socialtjänsten. "Om socialtjänsten inte gör sitt jobb, så kan vi inte göra vårt jobb", uttrycker en av de intervjuade. De offentliga aktörerna delar samma uppfattning och menar att det sociala företagets insatser är ett viktigt komplement och att samarbeten generellt är en win-win för båda parter.

Förtroende och personlig relation avgörande för att samarbete skall uppstå

Förtroende för den andra parten är viktigt - 42% av de offentliga aktörerna och 50% av de sociala företagen tycker att det är en av de tre viktigaste framgångsfaktorerna för att få till ett samarbete. Det blir mycket svårare att samarbeta om man inte litar på varandra. Majoriteten av offentliga aktörer anser att det sociala företagets spetskunskap om målgruppen och professionella arbetssätt är avgörande för att kunna bygga upp förtroende. Denna syn delas av sociala företag, där den näst vanligaste framgångsfaktorn anses vara just denna kunskap och närhet till målgruppen. En annan viktig faktor för att skapa förtroende är resultatmätning och uppföljning, att man kan visa på resultat och utveckling hos målgruppen.

Erfarenheterna talar för att den personliga relationen är viktig, dels för att kunna initiera en dialog om samarbete från början, och dels för att kunna bygga upp ett förtroende. Första intrycket är viktigt och liksom att det sociala företaget och den offentliga aktören "klickar" från början (. Utan den personliga relationen menar bägge parter att det hade varit svårt att få till ett avtal.

Båda parter måste förstå varandra. Det är viktigt för sociala företag att förstå det offentligas logik och mål snarare än att betrakta dem som motståndare.

"Vår kunskap om målgruppens behov och närhet till dem bygger förtroende"

– Socialt företag

"Det är viktigt att både visa kompetens och professionalism men den personliga biten är också viktig"

– Offentlig aktör

Resultat- och effektmätning skapar förutsättningar för långsiktiga samarbete

En ytterligare framgångsfaktor som 46% av de sociala företagen framhäver som viktig är resultatmätning, att kunna visa att insatsen löser problemet mer effektivt än nuvarande arbete/modell. För 46% av de offentliga aktörerna är det även viktigt att tydligt kunna se vilka aktiviteter som ska levereras.

"Den drivkraften som finns inom det offentliga är att kvalitetsmäta och utvärdera, och att påvisa den effekt som verksamheten ger. Det är viktigare hos det offentliga än hos näringslivet. Du behöver hela tiden ifrågasätta ditt eget existensberättigande"

– Socialt företag

Det professionella arbetssättet skapar förtroende

Flera offentliga aktörer betonar vikten av att sociala företag är professionella i sitt agerande. Det skapar förtroende och möjliggör långsiktiga samarbeten. De intervjuade sociala företagen framhäver att man kan visa sin professionalitet genom att till exempel vara tillgänglig för kommunen, vara påläst inför mötet, och genom att hålla vad man lovar till kommunen.

"Sedan första kontakten har de varit otroligt professionella, vi har fått mycket kunskap, stöd och hjälp. Vi har följt upp insatser och haft en bra dialog."

– Offentlig aktör

Kunskap och erfarenhet – särskilt viktigt för upphandling

Erfarenhet kring upphandling är avgörande för en lyckad upphandling. Av intervjuerna framgår att många sociala företag känner en rädsla för offentlig upphandling som avtalsform. Den vanliga uppfattningen är att man vet vad det är, har hört talas om det men har liten praktisk erfarenhet. Det resulterar i att det sociala företaget aktivt undviker att diskutera möjlighet att delta i en upphandling, och endast ser IOP, alternativt bidrag som en form för finansiering av den tjänst/produkt företaget säljer. Flera sociala företag är också rädda för konkurrens vilket gör att de hellre ger förslag att använda någon annan avtalsform. För att öka användandet av olika former av upphandling är det viktigt att ta hjälp av Upphandlingsmyndigheten. Som socialt företag är det dessutom viktigt att ställa mycket frågor kring upphandling som form för att minska eventuella rädslor eller förutfattade meningar man har om avtalsformen.

"Vi har erfarenhet som vi byggt upp kring att ställa frågor i upphandlingsförfarandet, men också att vi har mycket strukturer på plats. Väldigt många av de frågor som ställs från offentlig sektor har vi svarat på tidigare. Vi vet vad de menar med kvalitetsledningssystem, vi har en ekonomisk stabilitet, scoringsystem etc. Det är klart att det är svårare för en liten organisation som aldrig gjort det förut."

– Socialt företag

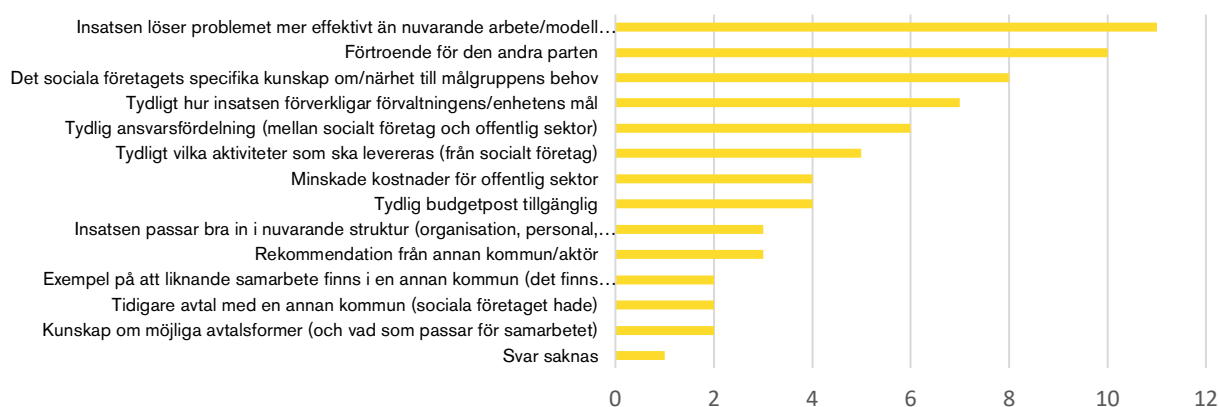
"Jag ser offentlig upphandling som lite avskräckande, det finns en risk i att bli konkurrensutsatt, att det kan komma någon mycket starkare aktör finansiellt och kopiera vår modell. Jag ser det som en mer komplicerad dialog med kommunerna att sitta med i möten – jag ser framför mig att det skulle krävas mer."

– Socialt företag

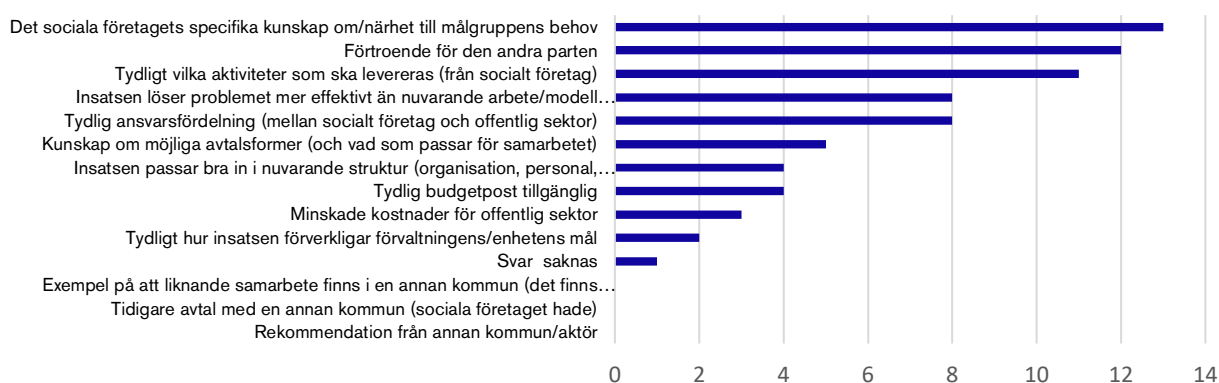
Andra framgångsfaktorer till exempel vilja och mod från kommunen samt varumärke

Andra framgångsfaktorer som lyfts fram är till exempel det sociala företagets varumärke samt vilja och mod från politiken. Om en kommun präglas av en kultur där man vill och vågar testa något nytt hela tiden och inte är rädd för att göra fel, är det mycket lättare att få till ett samarbete, jämfört med en kommun där oviljan är dominerande. Det underlättar även samarbetet om politiken förstår värdet av insatsen och talar för verksamheten. Varumärke kan påverka mindre aktörers möjligheter att få till samarbete; om det finns välkända och stora sociala företag inom en liten kommun, är det vanligt att kommunen först vänder sig till den välkända aktören när samarbetsmöjligheter dyker upp. I dessa fall är det viktigt för mindre aktörer att göra sig synliga för kommunen och aktivt arbeta med varumärkesbyggandet.

Framgångsfaktorer enligt sociala företag



Framgångsfaktorer enligt offentliga aktörer



3.3 UTMANINGAR / HINDER FÖR ATT INGÅ SAMARBETEN

Svårt att se/visa värdet med insatsen

För de tillfrågade offentliga aktörerna är den mest utbredda utmaningen för att få till samarbeten svårigheten att se värdet med insatsen, samt pris i relation till kvalitet; 42% anger detta. Denna svårighet upplevs av sociala företag som den näst största utmaningen; 50% anger detta. En förklaring kan vara att många sociala företag är duktiga på att prata om sin lösning och

innovation, men brister i förmåga att beskriva sin arbetsgång och förklara vad verksamheten gör. Majoriteten av de offentliga aktörerna åker dessutom sällan ut på verksamhetsbesök. Sociala företags svårigheter att förklara verksamhetens aktiviteter, i kombination med det offentligas brist på insyn leder till svårigheter i att se och visa värdet av insatser.

Det är därför mycket viktigt för sociala företag att kunna paketera och prissätta sin tjänst. I paketeringen bör det tydligt framgå vilket problem tjänsten avhjälper, vilka aktiviteter som genomförs och vad köparen kan förvänta sig (liksom även vad köparen behöver bidra med) samt förväntade resultat och varför tjänsten kostar som den gör. Att kunna paketera och sälja sin tjänst är viktigt oavsett avtalsform, det vill säga både om det gäller till exempel ett IOP-avtal eller en upphandling.

"Kommunen var väldigt tydlig med vad som var viktigt för att kunna förlänga avtalet – att kunna visa en utveckling hos deltagarna."

– Socialt företag

"Man hamnar ofta i diskussion om insats i relation till pris jämfört med vad man kan placera i egna institutioner"

– Offentlig aktör

Komplicerad/otydlig process med offentlig sektor

Av de intervjuade upplever 38% av de sociala företagen att en komplicerad och otydlig process med offentlig sektor är den största utmaningen för att ingå avtal. Det är svårt för sociala företag att navigera inom kommunen eftersom man inte vet vilken förvaltning frågan tillhör, var beslut fattas eller vilka budgetposter som finns. Om en process om samarbete påbörjas, är det otydligt hur den ska drivas vidare hos offentlig sektor eller vad sociala företag förväntas att göra. Ärendet skickas ofta mellan olika enheter eller förvaltningar.

Även offentliga aktörer (30%) tycker att komplicerade interna processer är den tredje största utmaningen för att få till samarbeten med sociala företag. De intervjuade upplever inte alltid att mandat är helt klara, och budgetposter som redan är fastställda kan ibland vara svåra att ändra. Det ser också olika ut mellan kommuner, och mellan avdelningar inom varje kommun. I några, ofta mindre kommuner, är politiken involverad i alla beslut, medan i andra kommuner har tjänstepersoner mycket större mandat att fatta beslut på egen hand. När processerna internt är otydliga är det extra viktigt med tjänstepersoner och/eller politiker som är modiga och vågar fatta beslut. Tydliga politiska riktlinjer, policys eller strategier är ofta till stor fördel för att göra detta.

"Det är så oklart för en utomstående person vem som ska fatta beslutet eftersom det är oklart för dem själva"

– Socialt företag

"Jag ser inte budgeten vi får som ett alltför stort problem, utan det handlar om att se lösningar. Man hittar alltid medel, och speciellt om det finns en tydlig politisk riktning så är det inte svårt att styra om medel om man skulle behöva det"

– Offentlig aktör

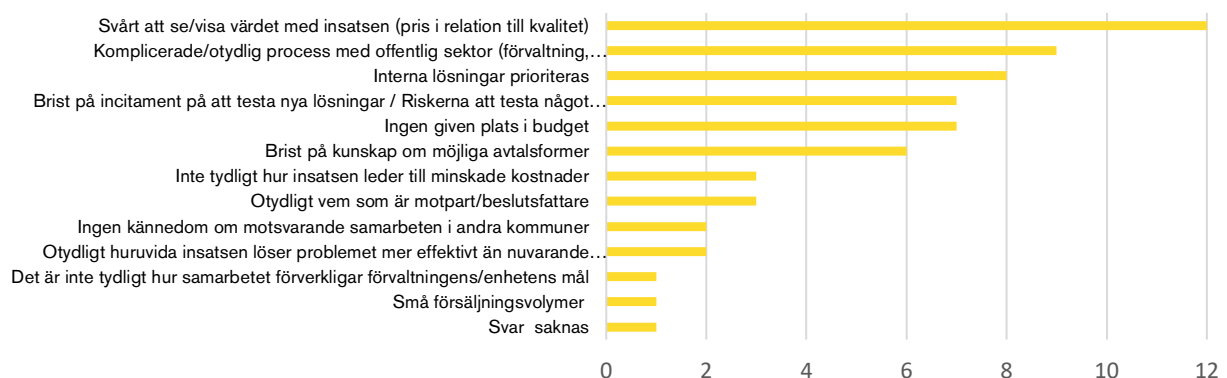
Budgetfrågan och kunskapsbrist

Även brist på budgetutrymme är en vanlig utmaning som upplevs av både sociala företag och offentliga aktörer. Flera av de intervjuade sociala företagen upplever att den offentliga parten är intresserad men oförmögen att betala. Ytterligare en vanligt förekommande utmaning är brist på kunskap om möjliga avtalsformer.

"De vet inte var de ska hitta pengarna och det blir tröskeln som gör att man säger nej"

– Socialt företag

Utmaningar enligt sociala företag



Utmaningar enligt offentliga aktörer



3.4 LÄRDOMAR OM OLIKA ROLLER / VILKEN BETYDELSE HAR OLIKA ROLLER?

Av intervjuerna har det inte framkommit en tydlig bild kring vilka roller inom offentlig sektor som är extra viktiga för att få till ett samarbete mellan sociala företag och offentliga aktörer. Analysen kan sammanfattas i att det är viktigt med både en politisk förankring liksom ett högt engagemang/intresse från en eller flera tjänstepersoner för att samarbeten ska formas och utvecklas.

Utan en politisk förankring är det mycket svårt för tjänstepersoner att få igenom samarbeten, speciellt om de spänner över flera år eller är stora utifrån avtalssumman. I mindre kommuner är politiker ofta mer involverade i fler beslut jämfört med större kommuner, vilket gör att det är viktigt som socialt företag att förankra sin verksamhet och lösning hos en eller flera politiker i den eller de nämnder som ansvarar för frågan. Intervjuade upplever att det är viktigt med så bred förankring som möjligt hos politiken och som socialt företag är det därför bra att bygga relationer med politiker oavsett partitillhörighet. Jämfört med tjänstepersoner har politiker ofta något sämre kunskap om målgruppens behov, och att identifiera en politiker som brinner för en specifik målgrupp/fråga kan därför vara en stor fördel.

"Kommunstyrelsen undertecknar ofta flera av avtalen och har då ett övergripande ansvar, men ofta är det nämnderna som har bättre dialog och kunskap om de sociala företagen när de kommer till detaljer."

– Offentlig aktör

"Vi tar alltid politiska beslut i alla frågor, det är nämnderna fattar alla beslut om eventuella samarbeten. Det beror nog på att politikerna är så pass engagerade i frågorna. Det har alltid varit så i kommunen, även om det varit små belopp. Vi har en förståelse för hur viktigt civilsamhället är."

– Offentlig aktör

En engagerad politiker kan vara mycket värdefull för att fortsätta processen mot ett samarbete, men för att konkret komma vidare krävs dock ofta även ett stort engagemang från en eller flera tjänstepersoner som tror på det sociala företagets lösning. Detta engagemang kan komma antingen från ett politiskt beslut/inriktning, alternativt från egna möten med det sociala företaget där man ser värdet av den lösning som företaget erbjuder.

Handläggare inom offentlig sektor har ofta nära relation till och god kunskap om målgruppens behov och tillgängliga lösningar men har litet beslutsmandat. När ramavtal finns på plats är det dock ofta handläggare som avropar från avtalen vilket gör att de, tillsammans med sina chefer, är viktiga parter att bygga en relation till. Om handläggaren inte vet om att det sociala företaget har ett ramavtal kommer det bli svårt att sälja tjänsten, och som socialt företag är det därför viktigt att visa vilka aktiviteter och resultat som skapas tack vare den tjänst företaget säljer.

Strateger och utvecklingsledare har ofta en viktig roll inom kommunen. De kan agera brygga mellan politiker, chefer och handläggare och är ofta de som i praktiken skriver de policys och riktlinjer som politikerna beslutar om. Även dessa roller är därför mycket viktiga att bygga relation till för att på sikt kunna påverka möjligheterna att sälja tjänster.

"Det är alltid myndighetspersonen på socialtjänsten som behöver ta beslutet, så vi i öppenvården får inte göra det. Myndighetspersonen har dock inte kompetensen som behövs gällande klienternas behov. Vi i öppenvården kan bygga kompetens, men myndighetspersonerna kan aldrig bli specialister utan bara generalister. Därför är våra utredningar/rekommendationer viktiga och besluten blir ju oftast som vi säger. I kommunen går dock alla placeringar till nämnden. Enhetschefen har inte mandat att ta några beslut egentligen. Han eller hon presenterar bara sitt beslutsförslag för nämndordföranden som godkänner."

– Offentlig aktör

Upphandlare eller kommunjurist har ofta låg kunskap om målgruppens behov och finns långt från beställare. Tyvärr verkar dessa roller också ha begränsad möjlighet att vara ute och träffa sociala företag som potentiella leverantörer i upphandlingar. Under intervjuerna har det dock framkommit goda exempel där upphandlingsavdelningar bjudits in för samtal med sociala företag, ofta på Regionens initiativ, vilket i flera fall resulterat i att kommande upphandlingar inkluderat vissa kriterier, eller att andra krav tagits bort, för att också kunna passa sociala företag. Att som socialt företag bjuda in både beställare (till exempel chefer) och upphandlingsavdelningar kan därför vara mycket värdefullt och långsiktigt skapa stort värde både för det egna sociala företaget liksom även för socialt företagande som sådant i regionen.

Gemensamt är att de flesta intervjuade upplever ett stort personberoende för att samarbetsavtal ska bli till. Ett personligt engagemang, antingen från en politiker eller tjänsteperson, är ofta avgörande. Det behövs ofta en ambassadör hos den offentliga aktören för att ett samarbete ska bli till. För att minska personberoendet ser de intervjuade att det är av stor vikt att bygga upp interna strukturer och processer.

3.5 LÄRDOMAR OM KONKURRENS, UPPFÖLJNING SAMT VÄRDEFULLT STÖD

Fler av de tillfrågade bland offentliga aktörer har en positiv inställning till konkurrensen och menar att det är bra att kunna jämföra olika organisationer och verksamheter. Men för små kommuner finns mindre möjligheter att konkurrensutsätta eftersom det är för få företag och aktörer på marknaden. De offentliga aktörer som ingått IOP anser att sociala företag i dessa fall har en unik lösning eller specialkompetens om målgruppen, vilket gör att konkurrensfrågan inte är aktuell.

"Konkurrens är mycket viktigt och bra. Men en sak är att det i små kommuner som vår tyvärr sällan finns en tillräckligt stor marknad för att flera företag/verksamheter ska kunna drivas. Det hämmar antalet entreprenörer som kanske skulle starta något, liksom minskar möjligheterna för kommunen att konkurrensutsätta allt. Men vi kan alltid testa att till exempel avknoppa något eller lägga ner något för att se om någon annan aktör vill göra det i sin regi."

– Offentlig aktör

"Vi är positiva till konkurrens och kollade olika alternativ innan vi valde det sociala företaget. Vi såg till våra behov och hur de olika aktörerna kunde matcha det. Vi tänkte aldrig utföra detta på egen hand. Jag tror inte att det skulle bli kostnadseffektivt. Om man tänker på vad en heltidstjänst kostar, och att vi betalar 500 T till det sociala företaget för att göra allt detta... det hade aldrig gått."

– Offentlig aktör

De flesta intervjuade menar att samarbetet följs upp med löpande uppdateringar kring konkreta aktiviteter genom regelbundna möten, verksamhetsbesök eller telefon- och mailkontakt.

De intervjuade anser att möjligheter till större forum och mötesplatser hade varit värdefullt som stöd till parterna. Sådana forum skapar förutsättningar för sociala företag och offentlig sektor att träffas och bidrar till att parterna bättre förstå varandra. Det hade även varit värdefullt att ha någon form av sakkunnigforum eller kunskapsbank där man behandlar vissa specifika frågor. Dessutom har goda exempel och referenser på andra samarbeten och avtal varit värdefullt som stöd.

"Offentlig sektor vill gärna (ingå samarbeten), men de vet sällan vilka företag som finns. Vi skulle behöva möten för att förstå varandras förutsättningar och vad som krävs för att till exempel gå in i en upphandling. När upphandlarna för regionen träffade sociala företagare blev det en aha-upplevelse för upphandlarna. Då förstod de bredden av sociala företag som finns aktiva inom länet/regionen, men upphandlarna förstod också att de inte kan skriva upphandlingar med alltför stora volymkrav. Istället måste volymer brytas ned för att passa förutsättningarna för de sociala företagen. Att mötena också tar med de goda exemplen som finns är oerhört värdefullt för båda parter."

– Socialt företag

"Vi skulle behöva ha föreningsforum där vi ger de föreningar som får stöd möjlighet att komma till nämnderna och presentera vad de gör. Det borde också finnas forum där det går att prata och ha dialog innan det sker förändringar, till exempel om socialtjänsten ska spara pengar framöver. Den dialogen behövs i samverkan med föreningarna tycker jag. Även om det inte går att påverka slutresultatet av dialogen ska de vara delaktiga. Jag skulle också vilja att vi hade ett sakkunnigforum/råd med föreningarna där man arbetar ihop kring vissa frågor, till exempel kvinnofridsfrågor. Vi skulle också kunna ha en innovationsinkubator – där man spånar kring behov innan katastrofer är ett faktum, som till exempel kring migration innan 2015. Så att vi kunde förutse detta tidigt, Röda Korsets fältare hade den kunskapen, men vi kunde inte få till en sådan dialog snabbt och förebyggande."

– Offentlig aktör

4 REKOMMENDATIONER – NÄSTA STEG

4.1 IDENTIFIERANDE UTVECKLINGSOMRÅDEN

Avseende avtalsform har de intervjuade i förstudien sammantagit en klar preferens för IOP-avtal. Upphandlingsmyndigheten hyser en stark tilltro till att upphandling kan fungera som avtalsform även för de sociala företag som idag använder sig av IOP-avtal, och att det i längden vore bättre för både sociala företag och offentlig sektor att bli bättre på att använda upphandling på ett sätt som gynnar sociala företag. För att se en utveckling där upphandling ersätter IOP-avtal kommer konkreta och tydliga exempel att behövas, och att någon aktör går i bräschen för att testa vilka möjligheter som finns för att upphandla sociala företag. Ytterligare ett utvecklingsområde som lyfts är att det behövs fler forum där sociala företag och upphandlare från offentlig sektor kan mötas för att möjliggöra upphandlingar anpassade efter sociala företags förutsättningar.

För de sociala företag som har ramavtal med kommuner ska man inte heller vara rädd för att visa upp sig för offentlig sektor, vad man gör, och vilka resultat man levererar. Det är, vilket alla inte vet, tillåtet att bearbeta handläggare där man har ramavtal och det kan löna sig att vara aktiv.

IOP-avtal är den avtalsform som av båda sidor efterfrågas än mer. Det framkommer i intervjuerna att en viktig faktor för att få till fler välfungerande IOP-avtal är kunskapsspridning, eventuellt i form av en handbok. Områden som bör täckas i en sådan inkluderar information om när det är lämpligt att använda IOP och konkret information kring hur man skriver IOP-avtal, inklusive vad som ska stå i avtalet, vad ett IOP innebär för båda parter, samt risker och fördelar med IOP som avtalsform, både i förhållande till bidrag och upphandling.

I avsnittet om framgångsfaktorer och utmaningar råder en stor samstämmighet mellan sociala företag och offentliga aktörer kring vilka dessa områden är. Ett område som offentlig sektor dock lyfter som viktigt betydligt oftare än sociala företag är vikten av att tydligt kunna påvisa vilka aktiviteter som ska levereras. Andra framgångsfaktorer både sociala företag och offentlig sektor klassar högt är att insatsen är effektiv och att den som levererar den har en djup och unik kunskap om målgruppen. Detta visar tydligt på att det sociala företagets behov av att på ett professionellt sätt kunna paketera sin tjänst är mycket viktigt för att skapa de förutsättningar som krävs för att få till samarbeten. Sociala företag ska inte vara rädda för att ta betalt för det de levererar, och de behöver komma ihåg att visa tydligt på allt det arbete de lägger in.

Förtroende för motparten är också en av de främsta framgångsfaktorerna. Den kontrasteras av att såväl sociala företag som offentlig sektor ser offentlig sektors processer som komplicerade. I intervjuerna framhävs även vikten av en god relation och att det är avgörande med tillgång till nyckelpersoner inom kommunen. Vem nyckelpersonen är kan variera från kommun till kommun, och kan vara allt från politiker till enhetschefer. Att hitta den person inom offentlig sektor som förstår och brinner för det sociala företagets lösning är många gånger viktigare än att utgå ifrån att motparten inom offentlig sektor alltid måste ha en viss roll.

Det finns en stark vilja och ambition på nationell nivå kring att låta civilsamhället ta en större och viktigare roll, men steget till att skapa förändring i varje enskild kommun är ibland långt. Ett viktigt steg att komma närmare förändring är att politiken i varje kommun är med och sätter en agenda för hur arbetet med social innovation ska ske – och att de får all den kunskap om social innovation de behöver för att kunna driva agendan framåt. Fler incitament behövs för både offentlig sektor och sociala företag att våga inleda samarbeten med varandra.



INKLUDERA