

Handläggare
Hanna Markkula
Telefon: 08-508 36 235**Till**
Äldrenämnden
den 19 september 2017

Remiss om Riktlinjer för idéburet offentligt partnerskap (IOP)

Svar på remiss från kommunstyrelsen, dnr 171-84/2017

Förvaltningens förslag till beslut

Äldrenämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen och överlämnar det till kommunstyrelsen.

Ann-Christine Hansson
förvaltningschefRaili Karlsson
avdelningschef

Sammanfattning

Stadsledningskontoret, SLK har i samarbete med berörda nämnder tagit fram förslag till riktlinjer som ska reglera stadens arbete med idéburet offentligt partnerskap, IOP. Det är en partnerskapsmodell mellan den idéburna och den offentliga sektorn med avsikten att skapa en väg för samverkan mellan föreningsbidrag och upphandling. SLK:s bedömning är att det bör finnas utrymme för ingående av IOP när det handlar om verksamheter som är frivilliga för staden och där det inte finns någon marknad eller konkurrenssituation att vårda. Det krävs att en bedömning görs i det enskilda fallet för att säkerställa att avtalet inte står i strid med de kommunala kompetensreglerna, upphandlingsreglerna samt EU:s statsstödsregler.

Äldreförvaltningen ser positivt på att staden, där det är lämpligt, ingår IOP för att utveckla och stärka samverkan med idéburna organisationer. Äldreförvaltningen anser att stadsledningskontorets ärende är väl genomarbetat och välkomnar de föreslagna riktlinjerna. Med tanke på det otydliga juridiska läget ser äldreförvaltningen gärna att den i ärendet föreslagna vägledningen till riktlinjerna tas fram inom kort.

Remissbehandling

Kommunstyrelsen har remitterat förslaget ”Riktlinjer för idéburet offentligt partnerskap (IOP)” för yttrande till äldrenämnden, socialnämnden, kulturnämnden, idrottsnämnden, arbetsmarknadsnämnden samt stadsdelsnämnderna Farsta, Hässelby-Vällingby och Norrmalm. Yttrandet ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 25 september 2017.

Bakgrund

Modellen för idéburet offentligt partnerskap, nedan kallat IOP, har ursprungligen utvecklats av Forum, en intresseorganisation för ideella organisationer med social inriktning. Det är en relativt ny modell som bygger på samverkan och partnerskap mellan den idéburna och den offentliga sektorn. Idéburna organisationer karaktäriseras av att de grundas kring ett värde eller en idé, gynnar allmän- eller medlemsintresset, inte syftar till ekonomisk vinst samt inte är en del av den offentliga sektorn. Avsikten med IOP är att skapa en ”tredje väg” för samverkan, mellan traditionellt föreningsbidrag och upphandling.

Kommunfullmäktige gav i budget för 2017 i uppdrag till kommunstyrelsen att i samråd med berörda nämnder ta fram riktlinjer för IOP. Syftet med riktlinjerna är att samarbetet med idéburen sektor ska stärkas och att staden där det är lämpligt ska ingå fler samarbeten enligt modellen IOP. Stadsledningskontoret har i samarbete med bland annat äldreförvaltningen, tagit fram förslag till riktlinjer som ska reglera stadens framtida arbete med IOP.

Ärendet

För att ett IOP ska kunna formas behövs minst två parter, en idéburen och en från offentlig sektor, som båda är intresserade av att ingå ett partnerskap kring en samhällsutmaning som ska lösas. Oftast skrivs ett IOP-avtal runt en speciell verksamhet, som bedrivs av den idéburna organisationen, men som den offentliga sektorn är intresserad av att stödja. Forum har utarbetat vägledande kriterier inför beslut om IOP:

- Verksamheten sker på initiativ av den idéburna organisationen.
- Verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program eller plan, där de idéburna särskilt nämns.
- Verksamheten kan inte ses som en del av det normerade föreningsbidraget.
- Det finns inte en marknad eller en konkurrenssituation att vårda.
- Bägge parterna är med och finansierar verksamheten (via pengar eller andra insatser).
- Verksamheten detaljregleras inte från staden.

- Verksamheten avses att drivas under en längre tid.

IOP – juridiskt komplex

I ärendet redogör stadsledningskontoret för vilka ramar staden bör förhålla sig till inför ingående av IOP. Det konstateras att modellen är komplex och att det finns en otydlighet kring de juridiska gränserna. De juridiska förutsättningarna måste därför bedömas för varje enskilt IOP då det inte är möjligt att generellt ange om modellen är förenlig med bl.a. upphandlingsrätten. IOP kan endast användas när traditionellt föreningsbidrag eller upphandling inte är aktuellt.

Upphandlingsreglerna ska tillämpas om det är en specifik verksamhet som den offentliga sektorn har ett behov av och det finns olika potentiella leverantörer. Utgångspunkten i upphandlingsregelverket är att alla kontrakt är upphandlingspliktiga om det uttryckligen inte framgår något annat. Det är exempelvis ett upphandlingskontrakt om det finns en skyldighet att tillhandahålla tjänster mot en viss ersättning.

Likaså ska hänsyn tas till EU:s regler om statsstöd. Vid bedömningen av hur ett IOP ska hanteras utifrån dessa regler finns det flera olika aspekter som har betydelse. Utgångspunkten är att alla typer av stöd som gynnar vissa företag är otillåtna om de exempelvis snedvrider konkurrensen. Sammanfattningsvis påtalas i ärendet att beroende på hur stort stödet är, och vilken typ av verksamhet som avses, kommer olika skyldigheter att aktualiseras utifrån statsstödsreglerna. Det finns även olika undantag, exempelvis att stöd till aktörer som utför ”icke-ekonomiska tjänster” inte utgör statsstöd.

För att kunna ingå ett IOP-avtal ska även hänsyn tas till de allmänna kompetensreglerna i kommunallagen. Av lagen framgår inte vilka verksamheter som kommunen får bedriva eller lämna stöd till varför en bedömning måste göras från fall till fall. Praxis är att det kan avse verksamhet inom områdena idrott, kultur, fritid och utbildning. Enligt kommunallagen får det inte heller förekomma riktat stöd till enskilda näringsidkare. Det innebär att den verksamhet som ska bedrivas inom ramen för ett IOP måste drivas utan vinstsyfte.

Förslag till riktlinjer

I ärendet bedömer stadsledningskontoret att en ökad samverkan genom IOP kan skapa bättre lösningar på utmaningar som staden står inför. Det är centralt att verksamheten i ett IOP drivs i samförstånd och stadsledningskontoret anser att staden därför bör vara återhållsam när det gäller omfattningen av stadens riktlinjer. Varje krav eller villkor i riktlinjerna riskerar att hämma möjligheten att ingå IOP.

Riktlinjerna anger att det bör finnas utrymme för ingående av IOP när det handlar om verksamheter som är frivilliga för staden och där det inte finns någon marknad eller konkurrenssituation att vårda. Det krävs vidare att en bedömning görs i det enskilda fallet för att säkerställa att avtalet inte står i strid med de kommunala kompetensreglerna, upphandlingsreglerna samt EU:s statsstödsregler.

Det framgår att verksamheten ska ske på initiativ av den idéburna organisationen och inte detaljregleras av staden. Bägge parter ska vara med och finansiera verksamheten, via pengar eller andra insatser. Staden ska kontrollera att den idéburna organisationen bedrivs på ett sätt som är överensstämmande med stadens värderingar. Ett avtal ska tecknas som bör anpassas för respektive IOP, riktlinjerna anger ett antal villkor som dock bör övervägas i varje avtal.

I ärendet påtalas risken med att om staden bara ingår avtal med redan väl kända organisationer eller de som har goda kontakter med kommunen så utesluts andra organisationer. Det är heller inte alltid transparent hur ett IOP-avtal ingås. I riktlinjerna anges därför att stadens arbete med IOP måste vara transparent och att idéburna organisationer på ett enkelt sätt ska kunna komma i kontakt med staden för att initiera frågan om IOP.

I ärendet framförs även andra sätt att samarbeta med den idéburna sektorn. Den så kallade "Överenskommelsen" tecknades av staden, genom socialnämnden och äldre- och barnnämnden, och den idéburna sektorn år 2012. Stadsledningskontoret gör bedömningen att IOP kan vara ett exempel på en åtgärd för fördjupad samverkan i enlighet med överenskommelsens intentioner. Då utrymmet för IOP trots allt är begränsat framhålls även att det finns möjligheter för stärkt samverkan med genom att exempelvis förenkla möjligheterna för idéburna organisationer att lämna anbud i stadens upphandlingar.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom äldreförvaltningen, planeringsavdelningen. Kommunstyrelsens pensionärsråd (KPR) har tagit del av ärendet den 12 september 2017, de fackliga organisationerna har tagit del av ärendet i förvaltningsgruppen den 13 september. Det för socialnämnden gemensamma funktionshinderrådet har tagit del av ärendet den 14 september.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Stockholm står för en stor ökning av antalet äldre de närmaste åren. Den idéburna sektorn är en viktig aktör för att möta denna samhällsutmaning och bidra till välfärdsutveckling. Det är därav av stor vikt att staden stödjer verksamhet som är ett komplement eller alternativ till den verksamhet som staden bedriver. Äldreförvaltningen ser positivt på att staden, där det är lämpligt, ingår IOP för att utveckla och stärka samverkan med idéburna organisationer och civilsamhället.

Som det lyfts fram i förslaget kan det finnas ett utrymme för ingående av IOP när det handlar om verksamheter som är frivilliga för staden och där det inte finns någon marknad eller konkurrenssituation att vårda. Som äldreförvaltningen ser det är det positivt om IOP kan fylla det utrymme som finns mellan föreningsbidrag och upphandling. Partnerskap är en intressant samarbetsform som förhoppningsvis kan ta vara på ideella krafterns engagemang i större omfattning.

Exempel på IOP-avtal finns idag i flera kommuner i Sverige. Det rör sociala verksamheter såsom arbete med utsatta EU-medborgare, kvinnojourer, missbruksvård och arbetsintegrerade insatser. IOP-avtal förekommer även hos en del stadsdels- och fackförvaltningar i staden. Förslaget till riktlinjer är därav välkommet för att reglera stadens fortsatta arbete med IOP och nå en likartad hantering över staden. Äldreförvaltningen anser att stadsledningskontorets ärende är väl genomarbetat avseende den juridiska komplexiteten som råder på området.

Stadsledningskontorets har valt att vara återhållsam när det gäller omfattningen av riktlinjerna då krav eller villkor i riktlinjerna riskerar att hämma möjligheten att ingå IOP. Äldreförvaltningen ställer sig bakom denna ståndpunkt men med tanke på det otydliga juridiska läget ser förvaltningen gärna att den i ärendet föreslagna vägledningen till riktlinjerna tas fram inom kort. Eventuellt kan staden inhämta erfarenhet inom området från andra kommuner.

I ärendet görs en bedömning att det sannolikt inte finns någon garanti för att ett avtal om IOP är lagenligt innan det prövas i domstol. Äldreförvaltningen ser i detta sammanhang gärna att vägledningen ger konkreta tips för att minska risken att staden exempelvis gör en otillåten direktupphandling. Det kan vara att i varje enskilt fall vara uppmärksam på om det har uppkommit en marknad för tjänsten som är föremål för IOP. Det blir då fråga om en ekonomisk tjänst vilket gör att upphandlingslagstiftningen måste tillämpas.

Som äldreförvaltningen ser det är det viktigt att inte bara de juridiska aspekterna följs, utan också att IOP ingås på ett likartat sätt över hela staden. Exempelvis om en förening med IOP även kan söka föreningsbidrag och i så fall inom vilka ramar. Även om IOP skiljer sig åt från föreningsbidrag så är IOP likväl en modell för finansiering. För att främja en likabehandling av de ideella organisationerna så är det önskvärt om en modell för beräkning tas fram så att stadens del av finansiering i ett IOP sker på likartad grund och samma villkor.

Riktlinjerna kan med fördel förtydligas med att det framgår vilken part som ska bidra med vilka resurser, hur lång avtalstid som kan vara lämplig, om och när det kan vara lämpligt att det förankras på politisk nivå och vilka ska-krav som kan ställas på organisationen vid begäran om uppgifter. Vad som avses med stadens värderingar i detta sammanhang bör framgå. Riktlinjerna kan också ta ställning till om en organisation kan ha IOP-avtal med flera nämnder för samma verksamhet eller om det ska finnas en huvudansvarig nämnd.

Äldreförvaltningen vill instämma i förslagets betoning att IOP inte ska vara ett sätt att detaljstyra eller kontrollera organisationen. Liksom all annan verksamhet måste även de insatser som görs inom ett IOP-avtal följas upp och utvärderas i någon form. Äldreförvaltningen ser en fördel i att avtalet innehåller ett avsnitt som behandlar uppföljning och utvärdering så alla ingående parter är överens om hur insatser ska följas upp och vem som gör vad.

På liknande sätt bör villkoren kompletteras med en punkt om hur och i vilken form samverkan ska ske och på vilken nivå beslut ska fattas. Förvaltningen tror att det är viktigt att i avtalet klargöra hur mycket påverkan det offentliga ska ha på verksamheten.

Äldreförvaltningens förhoppning är att riktlinjerna leder till att staden känner trygghet i att ingå fler IOP-avtal. Det kan vara ett sätt att driva på utvecklingen av idéburen vård och omsorg. Det är även positivt om fler vägar skapas för att bidra till en ökad livskvalitet för stadens invånare. Äldreförvaltningen föreslår att äldrenämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen och överlämnar den till kommunstyrelsen.

Jämställdhetsanalys

Förslaget till riktlinjer kan leda till ökade möjligheter för det civila samhällets organisationer att bedriva sin verksamhet. Förslaget kan bidra till en ökad jämställdhet avseende vilka verksamheter som nås av stöd då kvinnojourer är ett av de vanligaste områdena där IOP tillämpas i landets kommuner.

Bilaga

Riktlinjer för idéburet offentligt partnerskap – remiss från
kommunstyrelsen (dnr 171-84/2017)