



Datum

2020-10-07

Utredning om idéburet offentligt partnerskap (IOP) som möjlig samverkansform med idéburen sektor inom hälsa-, vård- och omsorgsnämndens verksamhetsområde

Bakgrund

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden beslutade den 26 april 2018 (§ 43, HVO-2018-617) om en översyn av organisationsbidrag inom nämndens ansvarsområde. I december 2019 togs ärendet *Regler och riktlinjer för hälsa-, vård- och omsorgsnämnden stöd till idéburen sektor* (HVO-2018-980) upp i nämnden.

I ärendet gjorde hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen (HVOF) bedömningen att samarbetsavtal skulle skapa bättre förutsättningar för samverkan, istället för kontanta bidrag. Detta då exempelvis finansieringen för utförandet av insatserna är tryggad under en längre tid. Föreningar får även större möjlighet att sätta in den egna verksamheten och kompletterande insatser i en större kontext i form av nämndens övergripande uppdrag.

Nämnden gav förvaltningen i uppdrag att utreda och ta fram förslag på samverkansformer mellan hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och den idéburna sektorn.

Den idéburna sektorn fyller flera viktiga roller i samhället. Att engagera sig i en organisation ger individer mening, gemenskap och en kraft för sin egen frigörelse. Människor som annars skulle ha svårt att höras får en röstbärare. Idéburna sektorn bidrar med andra perspektiv än de som offentliga myndigheter och privata företag har. Engagemang kan även bidra till ökad social sammanhållning och föreningslivet är en viktig demokratiskola.

Den idéburna sektorn har ofta en stark förankring och ett stort förtroende hos människor med egna erfarenheter av t.ex. missbruk, hemlöshet, långvarig arbetslöshet och funktionsnedsättningar. Inte sällan rör det sig om grupper som det offentliga kan ha svårare att nå. Lokal förankring är ett annat utmärkande drag hos den idéburna sektorn vilket kan vara särskilt viktigt på platser där såväl offentlig som kommersiell service har försvunnit.

Det är viktigt att öka möjligheterna för idéburen sektor att bidra till utformningen och delta i utförande av offentligt finansierad verksamhet och för kommuner och statliga myndigheter att dra nytta av de idéburna sektorns kompetens, erfarenhet och andra resurser. Frågor som är särskilt lämpade för samverkan med idéburen sektor är ofta komplexa, dvs. det finns inte några färdiga lösningar eller tjänster som kan köpas.

Samverkan med den idéburna sektorn sker idag på olika vis, bland annat genom finansiellt stöd som möjliggör för föreningar att utföra olika former av verksamhet. Offentlig upphandling, tillhandahålla lokaler och föreningsbidrag är exempel på samverkansformer, Idéburet offentligt partnerskapsavtal (IOP) är ett annat.

Från Sveriges kommuner och regioners rapport *Utveckla idéburet offentligt partnerskap*, framgår det att IOP är en bra modell då allt fler talar om att ”stuprörstänkande” i byråkratiska organisationer utgör ett hinder, samtidigt som samarbete över organisations- och sektorsgränser ses som avgörande för att hantera de komplexa frågorna.

För att få tillgång till fler perspektiv, aktörer och lösningsidéer behöver kommunen utveckla ett inbjudande, nyfiket lyssnande förhållningssätt. Vilket IOP-modellen kan bidra till.

Omvärldsbevakning

Jämfört med de flesta andra länder i Norden och Europa är den idéburna sektorns andel av välfärdssektorn liten i Sverige. De senaste decenniernas ökning av andelen välfärdstjänster som utförs av externa leverantörer har dessutom i huvudsak skett i form av kommersiella aktörer medan de idéburnas andel förblivit låg.

Det kan istället handla om verksamhet som annars skett i offentlig regi eller om helt nya typer av tjänster, insatser eller lösningar som inte finns hos varken offentliga eller kommersiella aktörer.

Inom området vård och omsorg finns det relativt få IOP-avtal. Andra kommuner har valt att skapa överenskommelser med idéburen sektor inom det sociala området för att ge dem möjlighet att aktivt delta och bidra till samhällsutvecklingen. Göteborgs stad har ett IOP tillsammans med Majornas samverkansförening, syftet är att erbjuda goda sociala sammanhang, mötesplatser där alla är välkomna samt samarbeten över staden.

I flertalet av kommunerna samt i övriga förvaltningar inom Malmö stad handlar det om en mer omfattande överenskommelse om IOP än de som hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen tänker sig starta med. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen i Malmö stad har just nu sju pågående IOP-avtal.

Hittills har hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen inte använt sig av samverkansformen IOP-avtal, vilket skulle kunna vara ett sätt att nå ut till målgrupper som vi idag inte når, exempelvis ofrivilligt ensamma.

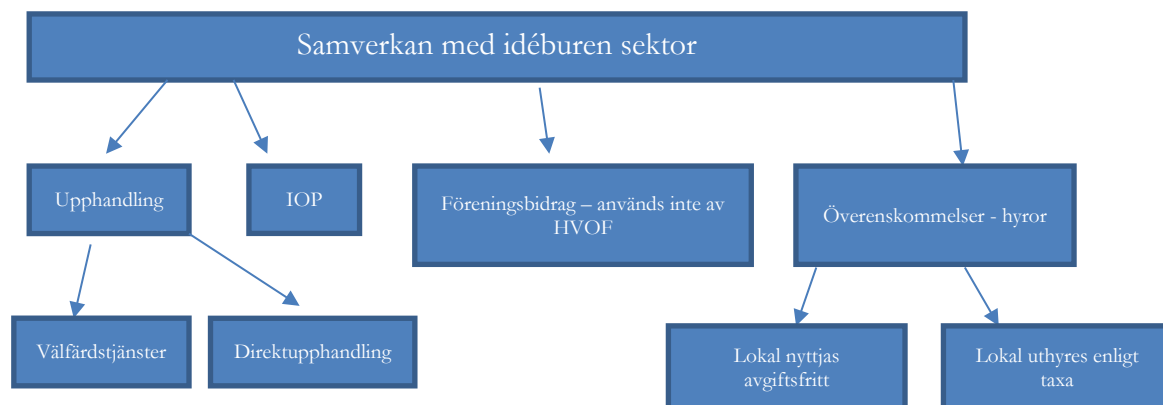
Syfte

Syftet med samverkan är att ta till vara på den idéburnas sektorns resurser för att finna nya och alternativa vägar att nå målgrupper där förvaltningens verksamhet, i nuläget, har svårt att nå ut till.

En av förvaltningens stora utmaningar är att bryta den ofrivilliga ensamheten. Med hjälp av föreningar och den idéburna sektorn kan vi skapa bättre förutsättningar för att lyckas med att nå ut till våra målgrupper.

IOP-avtal är en samverkansform förvaltningen inte använder idag, men som skulle kunna bidra till att uppfylla ovanstående syfte.

Samverkansformer med idéburen sektor



Bilden förtydligar möjliga samverkansformer med idéburen sektor.

Direktupphandling,

Om värdet på det som ska upphandlas är lägre än 586 907 kr, och varan eller tjänsten inte finns i de kommundemensamma avtalen, eller i förvaltningens egna avtal - då ska det genomföras en direktupphandling. Det är en upphandling utan krav på särskild form eller annonsering. Vid direktupphandling är det förvaltningen som efterfrågar en viss tjänst.

Idag används direktupphandling i samverkan med idéburen sektor till exempel på mötesplatserna vid behov av enstaka aktiviteter, som studieförbund eller föreningar erbjuder.

Direktupphandling av välfärdstjänster

Från och med den 1 januari 2019 gäller särskilda regler för upphandling av välfärdstjänster vars värde beräknas understiga 7,7 miljoner kronor. Upphandling av välfärdstjänster som understiger ca 2,2 miljoner kronor behöver, precis som vid direktupphandlingar av varor och tjänster, inte annonseras. Den 1 januari 2019 infördes även en möjlighet att reservera upphandling av välfärdstjänster. Löptiden för ett avtal som har upphandlats med stöd av reserverad upphandling får inte överstiga tre år.

Denna form av upphandling kan vara lämplig att använda vid samverkan med idéburen sektor vid köp av vissa välfärdstjänster. Den har hittills inte använts av hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen.

Föreningsbidrag

I december 2019 beslutade HVON att föreningsbidrag inte ska användas i förvaltningen, (HVO-2018-980).

Lokaluthyrning/utlåning

Uthyrning av lokaler i Malmö stad regleras av *Policy och riktlinjer för uthyrning av lokaler i Malmö kommun (Dnr 164/97)* och *Regler och riktlinjer för Malmö stads stöd till idéburen sektor (Dnr STK-2016-216)*. För att säkerställa att förvaltningens lokaler hyrs ut till idéburen sektor på ett ändamålsenligt och likvärdigt sätt har hälsa-, vård- och omsorgsnämnden antagit kompletterande riktlinjer för uthyrning av lokaler. De föreningar som önskar hyra en av förvaltningens lokaler ska utöver krav och villkor i ovan nämnda styrdokument även förhålla sig till följande:

- I första hand ska lokalerna användas i förvaltningens egen verksamhet.
- I andra hand kan förvaltningens lokaler lånas ut till föreningar som bidrar till förvaltningens verksamhet. Den enskilda verksamheten gör en bedömning med hänsyn till den ordinarie planeringen, eventuell uthyrning görs sedan enligt överenskommelse. Aktiviteter ska då vara öppna och avgiftsfria* för nämndens målgrupp.
- I tredje hand kan förvaltningens lokaler hyras ut till föreningar som erbjuder aktiviteter som enbart är tillgängliga för sina medlemmar och/eller innebär en kostnad för målgruppens deltagande. Avgifterna för föreningarnas hyra av lokaler ska ligga i nivå med fritidsförvaltningens (Malmö stads) prislista för lokaler.

*) självkostnadspris för material i vissa fall.

Idéburet offentligt partnerskap - IOP

IOP är en avtalsform mellan en eller flera idéburna organisationer och den offentliga sektorn. En modell av partnerskap som kan användas när varken traditionellt föreningsbidrag (används inte av förvaltningen) eller upphandling är en lämplig form.

Gränsen mellan upphandling och IOP kan ibland vara svårbedömd. Det finns ett stort ansvar på förvaltningen att själv pröva sig fram i gränslandet mellan IOP och lagen om offentlig upphandling (LOU). Till sitt stöd använder många kommuner sig av en checklista för bedömning och inför beslut. Förvaltningen har tagit fram en checklista som kommer användas vid bedömning och inför beslut av IOP, se bilaga 1.

IOP-avtal skrivs ofta runt resurser, som ägs av den idéburna organisationen, men som den offentliga verksamheten kan se ett mervärde i. I avtalet bestäms vad partnerskapet gäller, vilka resurser respektive part ska bidra med, hur länge avtalet ska gälla med mera. Initiativet ska komma från den idéburna sektorn. Det ska inte finnas en marknad och båda parter ska finansiera verksamheten med pengar eller andra resurser.

Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen bedömer att IOP skulle kunna vara en del i att skapa bättre förutsättningar för mer långsiktig samverkan med föreningar då

insatserna är tryggade under en längre tid. Mervärdet med ett IOP är att förvaltningen tillsammans med den idéburna sektorn kan hitta nya lösningar för att ta sig an samhällsutmaningar där den ofrivilliga ensamheten är ett aktuellt exempel.

IOP ökar dessutom möjligheterna för den idéburna sektorn att på jämlika villkor delta och kunna bidra till utvecklingen av offentlig verksamhet. Även kvaliteten kan främjas av att idéburna aktörer arbetar med och för en specifik målgrupp. Många idéburna aktörer har en nära koppling till de som har behov av insatser. Det ger verksamheten ett särskilt värde i jämförelse med verksamhet som bedrivs i offentlig regi.

IOP ska initieras av att idéburen sektor kontaktar förvaltningen för att tillsammans diskutera sitt initiativ och förslag på samarbete inom ramen för ett av hälsa-, vård- och omsorgsnämnden fastställda områden för IOP.

Områden som är särskilt lämpade för samarbete med idéburen sektor är ofta komplexa frågor där det inte finns några färdiga lösningar eller tjänster som kan upphandlas. Områdena ska ligga i linje med nämndens reglemente, § 12, som beskriver att de ska gagna ett ändamål som faller inom nämndens ansvarsområde och utgör ett komplement till kommunens insatser. Förslagsvis kan sådana områden vara knutna till nämndens beslutade mål eller förvaltningens fokusområden. Ett aktuellt område under denna mandatperiod är arbetet med att bryta den ofrivilliga ensamheten.

När initiativet inkommer till förvaltningen handlägger avdelning för hälsa och förebyggande tillsammans med berörd avdelning. Efter dialog med idéburen sektor bedöms om IOP kan användas som samverkansform enligt checklistan, se bilaga 1.

Efter beslut av förvaltningsledningen tecknas ett IOP-avtal och nämnden informeras. Avtalen omfattar följande punkter:

- Bakgrundsförutsättningar
- Avtalsparter
- Värdegrund för partnerskapet
- Mål, målgrupp, verksamhet som partnerskapet omfattar (syfte)
- Organisation och samverkan
- Resurser och ekonomi
- Löpande uppföljning och utvärdering
- Period för avtalet
- Omförhandling, hävningsrätt samt tvist
- Underskrifter

Juridiska aspekter avseende IOP-avtal

Möjligheterna till upprättande av överenskommelser om IOP bör ställas i relation till de utrymmen som befintliga lagrum medger. Central betydelse i sammanhanget utgörs av kommunallagstiftningen, lagen om offentlig upphandling samt Lissabonfördraget.

Sammanfattningsvis kan konstateras att om överenskommelserna om IOP med tillhörande avtal avser verksamhet på initiativ av föreningen, inte står i konkurrens med kommunallag eller lagen om offentlig upphandling, om ersättningen är av mindre omfattning (max 500 000 euro på 3 år), om verksamheten är av icke-ekonomisk karaktär, och inte risk för snedvridning av konkurrens finns, kan överenskommelser om IOP med tillhörande avtal upprättas mellan den idéburna sektorn och den offentliga sektorn (*Utredning Idéburet offentligt partnerskap, IOP, 2015-01-19, Arbetsmarknads-, gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen*).

Samtidigt bör beaktas att överenskommelser om IOP är nästintill rättsligt oprövade och att upparbetad juridisk praxis är tunn. Det mest kända fallet avseende överklagade IOP, är Alingsås kommuns avtal med Bräcke diakoni. Denna fråga handlar om ifall en verksamhet som Bräcke diakoni driver, i detta fall ett boende och stöd inom demensområdet måste upphandlas eller ej. Högsta Förvaltningsrätten bedömde att det var en otillåten direktupphandling. Dock finns det stor erfarenhet av upprättade IOP i Malmö stad, vilket bör nyttjas initialt.

Budget

Oavsett samverkansform föreslås att resurser tas från berörd avdelning eller enhetens befintliga budget.

Nästa steg

Information om vilka möjligheter till samverkan som finns kommer att tillgängliggöras på förvaltningens hemsida och spridas till olika aktörer inom idéburen sektor.

Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen kommer att ta fram mer specifik information och tillvägagångssätt vad gäller IOP och sprida det till idéburen sektor.

Förslag till beslut

Med bakgrund av ovanstående utredning föreslår förvaltningen att hälsa-, vård- och omsorgsnämnden beslutar:

1. Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden godkänner förvaltningens förslag om att inkludera avtal om idéburet offentligt partnerskap (IOP) som ytterligare en möjlig samverkansform med idéburen sektor.
2. Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden fastställer att samverkansformen idéburet offentligt partnerskap (IOP) prövas under perioden 2020 till 2022 och ska omfatta området ofrivillig ensamhet.
3. Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen ska under 2022 återsrapportera med förslag om förvaltningen ska fortsätta med idéburet offentligt partnerskap (IOP) som en möjlig samverkansform.