



Skånska idéburna erfarenheter av Idéburna- Offentliga Partnerskap

En kartläggning gjord av
NÄTVERKET - Idéburen sektor Skåne
2018



SOCIAL INNOVATION
Skåne



NÄTVERKET
Idéburen sektor Skåne

Skånska idéburna erfarenheter av Idéburna-Offentliga Partnerskap

”Här utvecklas långsiktiga lösningar på de stora samhällsutmaningarna, tack vare god samverkan mellan olika aktörer, fler samhällsentreprenörer och satsningar på sociala innovationer. Det öppna Skåne är Europas mest innovativa region, där innovationsklimat och otraditionella arbetssätt har skapat nya och fler starka innovationsområden. Här finns ett nära samarbete mellan universitet och högskola, den offentliga sektorn, den idéburna sektorn, näringslivet samt arbetsmarknadens parter.”

Ur Skånes regionala utvecklingsstrategi ”Det öppna Skåne 2030”

Skåne har högt ställda ambitioner om att vara en nyskapande och inkluderande region där alla samhällsaktörer samverkar för en hållbar framtid. Ett verktyg i arbetet är idéburna-offentliga partnerskap (IOP), där idéburna och offentliga aktörer går samman för att möta komplexa samhällsutmaningar, alltifrån utanförskap eller hemlöshet till klimatförändringar. Att på detta sätt arbeta i sektorsövergripande partnerskap har stöd i styrdokument från lokal till global nivå. I en global kontext slår de globala hållbarhetsmålen fast just vikten av att samverka i partnerskap över sektorsgränserna för att nå framgång. Liknande skrivningar finns på europeisk och nationell nivå. På regional och lokal nivå i Skåne har arbetssättet starkt stöd i Överenskommelsen Skåne och i lokala överenskommelser mellan det offentliga och den idéburna sektorn i skånska kommuner.

Skåne ligger i framkant i Sverige vad gäller IOP. Samverkansformen har funnits i regionen i flera år, och finns nu på en mängd olika verksamhetsområden. De skånska partnerskapen bidrar till en hållbar regional

utveckling, där fokus ligger på samhällsvärden – inte på pengar. Detta nyskapande och långsiktiga sätt att arbeta behöver främjas och värnas. Under hösten 2017 och våren 2018 har det kommit motstridiga signaler kring samverkansformens framtid. Den politiska viljan att arbeta nära den idéburna sektorn, bland annat i IOP, är nu tydligare uttalad än tidigare. Samtidigt står flera IOP under granskning av Konkurrensverket, och ett IOP mellan Alingsås kommun och Bräcke Diakoni är föremål för rättslig prövning.

Denna rapport syftar till att ge ett skånskt perspektiv på IOP, och bidra till ett klagörande av samverkansformens möjligheter och utmaningar. För att fånga upp idéer, synpunkter och utvecklingsmöjligheter kring IOP har NÄTVERKET – Idéburen sektor Skåne (NÄTVERKET) inom ramen för projektet Social Innovation Skåne, under våren 2018 gjort en kartläggning av erfarenheterna kring att arbeta i IOP i Skåne. Förhoppningen är att sammanställningen kan ge underlag för vidareutveckling och spridning av samverkansformen, både i Skåne och i andra delar av landet.



Om idéburet-Offentligt Partnerskap

Definition

IOP är en samverkansform utvecklad av organisationen Forum för idéburna organisationer med social inriktning (Forum). Det finns i dagsläget inte någon entydig definition av IOP, men utifrån Forums idé och de nu existerande partnerskapen kan formen beskrivas såhär:

- Ett IOP kan ingås mellan en eller flera offentliga parter och en eller flera idéburna parter.
- 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 med 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.

Juridik

Juridiskt sett är ett IOP ett civilrättsligt avtal. Samverkansformen finns inte specifikt omnämnd i lagtext. Detta ger varken att IOP är lagligt eller olagligt, utan endast att formen ska bedömas enligt de regler som generellt gäller för offentliga kontrakt. I juni 2018 tillsatte regeringen en offentlig utredning med syfte att stärka idéburna välfärdsaktörer. I utredningen ingår ett uppdrag att ta fram förslag på lagreglering för IOP, så att partnerskapen får ett tydligt lagstöd. Denna politiska viljeförklaring till stöd för IOP har dock ännu inte fått genomslag i rättstillämpningen.

Under 2017 och 2018 granskas ett antal IOP av Konkurrensverket i förhållande till lagstiftningen kring offentlig upphandling. Det pågår också en rättsprocess mellan Alingsås kommun och Konkurrensverket där ett IOP tecknat mellan kommunen och Bräcke diakoni kring äldreomsorg prövas. Första instans dömde i juni 2018 kommunen till upphand-



lingskadeavgift, men beslutet kommer troligen att överprövas.

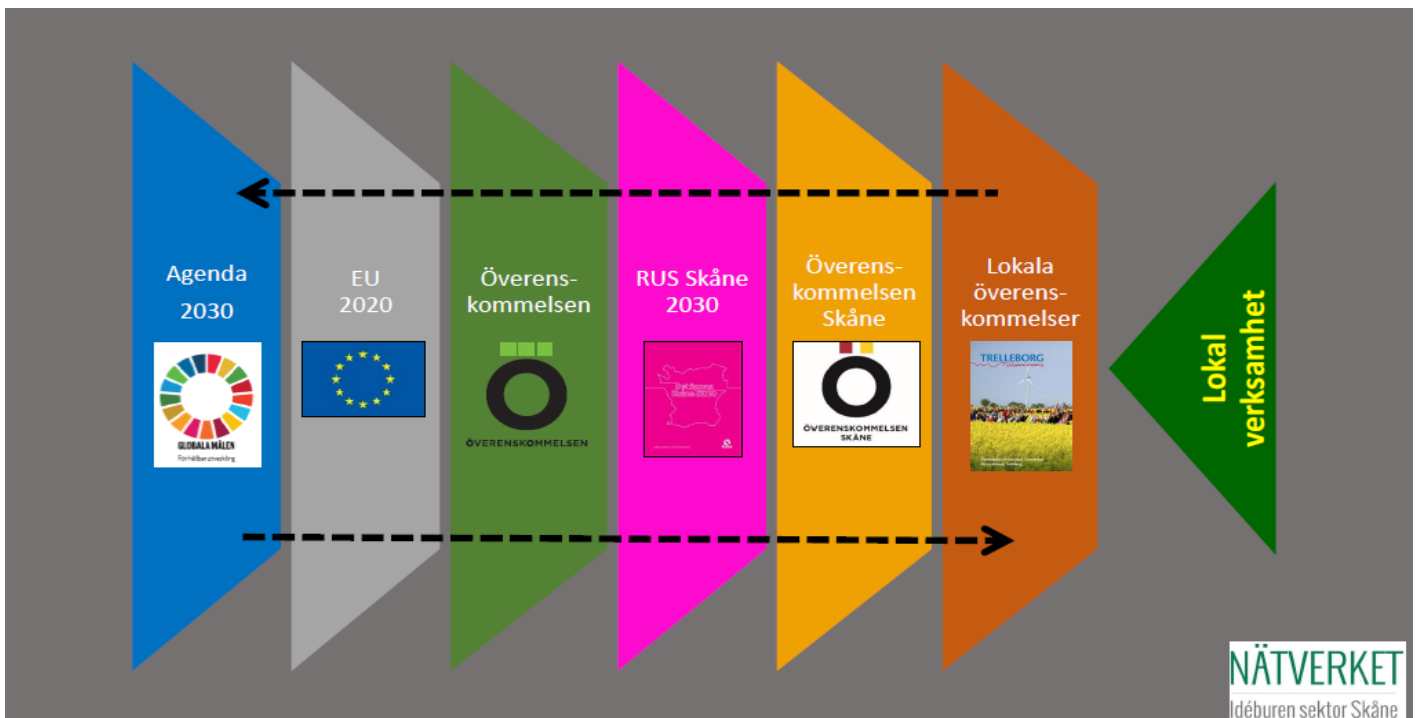
Det går inte att dra några klara slutsatser kring samverkansformens legalitet utifrån de granskningar och prövningar som pågår. Gemensamt för de IOP som är under granskning är att de alla ligger nära en konkurrensutsatt marknad. För att minimera risken att hamna i konflikt med regelverket kring offentlig upphandling bör partnerskapet tydligt ta utgångspunkt i en samhällsutmaning där partnerskapet mellan en myndighet och en idéburen organisation ger mervärden som inte kan uppnås genom en inköpt tjänst. Partnerskap bör undvikas på områden där det finns en marknad med privata aktörer som erbjuder motsvarande verksamhet.

Kontext

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

Mål 17.17 Agenda 2030

En framgångsfaktor i ett IOP-arbete är att partnerskapet uttryckligt syftar till att uppfylla en politiskt beslutad plan att samverka med civilsamhället. I både nationell och global kontext har samverkan över sektorsgränserna identifierats som centralt för en hållbar samhällsutveckling, och på alla nivåer finns det politiskt beslutade planer och program som stärker detta arbetssätt.



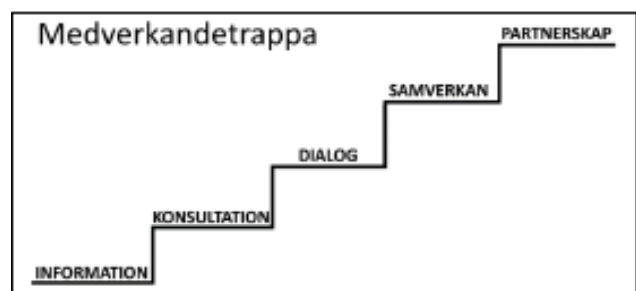
På global nivå anger de globala hållbarhetsmålen, Agenda 2030, att genomförandet av målen behöver ske i samverkan med idéburen sektor. På nationell nivå återfinns liknande resonemang bland annat i den offentliga utredningen "Palett för ett stärkt civilsamhälle" från 2016 och i den nationella Överenskommelsen.

I Skåne finns sedan 2010 Överenskommelsen Skåne, som är ett verktyg för att uppnå målbilden i den regionala utvecklingsstrategin, Det öppna Skåne 2030. Överenskommelsen fungerar som en gemensam viljeyttring och ett ramverk för samverkan mellan offentlig och idéburen sektor. De IOP som finns på regional nivå i Skåne ska förstås med bakgrund av Överenskommelsen och Det öppna Skåne 2030. I Skåne finns det motsvarande överenskommelser på lokal nivå i flera kommuner, bland annat i Helsingborg, Trelleborg, Kristianstad och Malmö.

Medverkandetrappan

Samverkan mellan idéburen och offentlig sektor sker på många nivåer och med en mängd olika metoder, från informella samtal till upphandlade verksamheter. Olika typer av verksamhet kräver olika typer av samverkan, och alla verksamheter lämpar sig inte för ett partnerskap. Ett IOP bör bara ingås när verksamheten utvecklas gemensamt och det finns god grund

för kontinuerligt kunskapsutbyte. Ekonomiskt stöd från offentlig sektor är en viktig förutsättning för mycket idéburen verksamhet. Finansieringen kan ta olika former, i många kommuner finns det någon typ av föreningsbidrag eller föreningsstöd som organisationer får årsvis. För löpande verksamhet som fyller en viktig samhällsfunktion, men som inte främst syftar till att lösa en gemensamt identifierad samhällsutmaning, kan denna typ av finansiering vara mycket välfungerande. Exempel kan vara en idrotts- eller kulturförenings löpande verksamhet. Om idrotts- eller kulturföreningen däremot vill starta upp en särskild verksamhet för att i nära samverkan med kommunen möta en samhällsutmaning kan detta lämpa sig väl för ett IOP.



I de fall en idéburen verksamhet ligger nära en konkurrensutsatt marknad är det bättre att den offentliga parten upphandlar tjänsten. Viktigt är att upphandlingen då är utformad på ett sätt om möjliggör för idéburna organisationer att lämna anbud. Det kan till exempel handla om dialogbaserade upphandlingar eller att skapa administrativt enkla lätta upphandlingar med fokus på kvalitet snarare än ekonomi.



Skånska idéburna erfarenheter av IOP

Om kartläggningen

Som grund för kartläggningen har NÄTVERKET varit i kontakt med alla skånska kommuner under tidsperioden januari-juni 2018 och efterfrågat om, och i så fall vilka, IOP de har ingått. Kommunernas kunskap i frågan är, som det framgår nedan, mycket ojämn och det har därför varit svårt att säkerställa att alla svar är fullständiga och korrekta. Då IOP inte är en juridiskt definierad samarbetsform är det inte heller möjligt att dra en knivskarp gräns för vad som är IOP och vad som är en annan typ av avtal. Utifrån detta bör kvantitativa angivelser kring antalet IOP och dylikt, tolkas med försiktighet och mer ses som en indikation på samverkansformens spridning än som definitiv statistik.

Vidare har NÄTVERKET skickat en enkät till en stor del av de idéburna parterna i Skånska IOP. Enkäten har skickats till sammanlagt 33 idéburna organisationer. Detta har täckt in alla nuvarande IOP i Skåne, utom tre stycken där kontaktinformation saknats eller kommit in försent. Två organisationer som tidigare haft IOP har också fått enkäten. Totalt sett

har 25 organisationer besvarat enkäten, 23 av dessa representerar nu pågående partnerskap medan två stycken representerar avslutade partnerskap. Enkäten har i huvudsak bestått av öppna frågor, och har syftat till att samla in tankar och erfarenheter av arbetet och ska inte ses som ett statistiskt underlag.

Utbredning

Under våren 2018 var det 5 kommuner i Skåne som arbetade i IOP. Den högsta andelen finns i Malmö och Lund som hade 10, respektive 7, IOP-avtal. Utöver dessa hade Eslöv, Trelleborg och Staffanstorps ett IOP-avtal var. Det fanns under våren också 14 IOP på regional nivå där Region Skåne var offentlig part. Ett av regionens IOP är gemensamt med Malmö Stad.

Offentlig part	Antal IOP
Region Skåne	14 (varav 1 tsm Malmö Stad)
Malmö stad	10 (varav 1 tsm med Region Skåne)
Lunds kommun	7
Eslövs kommun	1
Staffanstorps kommun	1
Trelleborgs kommun	1
Totalt	33

De totalt 33 partnerskapen är spridda över olika typer av verksamheter. Gemensamt för de flesta IOP är att de har en tydligt definierad målgrupp, till exempel en utsatt grupp som nyanlända, äldre eller hemlösa. Då partnerskapen ofta har en unik och tydligt specificerad verksamhet är det svårt att gruppera dem, men på ett övergripande plan kan det sägas att strax under hälften, 14 stycken, rör vårdverksamheter. Det gäller verksamheter såsom behandling av tortyrskador, verksamhet för personer med psykisk ohälsa eller en hälsovårdsmottagning för hemlösa och utsatta.

Sex IOP-avtal rör frågor om sysselsättning och att hitta vägar till arbete för personer i arbetslöshet. De flesta av verksamheterna kring arbetslöshet riktar sig mot unga. Ungefär lika många partnerskap, fem stycken, finns på integrationsområdet, med fokus på att stärka nyanländas nätverk, sysselsättning och att bistå med råd och stöd. Av kvarvarande IOP har tre fokus på äldre, tre på boende eller stöd till utsatta, ett är på kulturområdet, och ett rör frågor om idéburen och offentlig samverkan.

Flera av de skånska partnerskapen har fler än en idéburen organisation som part i avtalet. Totalt sett är ett 40-tal organisationer part i ett IOP i Skåne. Av dessa är ungefär två tredjedelar en del av en nationell organisation eller nära kopplad till en nationell organisation. Ungefär en tredjedel har en helt lokal verksamhet utan nationell moderorganisation. I enkätsvaren framkommer att de allra flesta av de idéburna organisationerna haft samverkan med den offentliga parten i en annan form innan IOP-avtalet ingicks. För majoriteten av dessa har finansieringen tidigare bestått i verksamhetsbidrag från den offentliga parten.

Verksamhetsområde	Antal IOP
Vård och behandling	14
Sysselsättning och arbetslöshet	6
Integration	5
Äldre	3
Boende och stöd till utsatta	3
Kultur	1
Samverkan	1

Erfarenheter

Alla de tillfrågade organisationerna är positiva till IOP som form för samverkan och partnerskap. Ungefär hälften tycker att det är en tillfredställande form, medan andra halvan tycker att det är en mycket bra form. Bilden av hur det fungerat att ta fram en IOP är mer delad. En handfull organisationer tycker att även processen med deras IOP fungerat mycket bra, medan den stora majoriteten tycker att processen har varit tillfredställande. Ett par organisationer tycker att processen har varit mindre bra.

Processen med att ta fram en IOP upplever flera organisationer som krånglig, främst på grund av bristande kunskap hos den offentliga parten. Några organisationer har fått ta ett stort ansvar själva för att få till stånd avtalet, då den offentliga parten inte vetat hur ett IOP ska utformas. Att arbetet med framtagandet varit svårt och tagit tid från den ordinarie verksamheten lyfts också fram som en utmaning.

De flesta organisationerna hade redan tidigare någon typ av samverkan med en offentlig organisation som innebar finansiering av verksamheten. IOP har

således inte ingåtts med motiveringen att finansiera verksamheten. De två främsta skälen att ingå IOP är att få en större långsiktighet i verksamheten och att få en närmare relation till den offentliga parten. En handfull organisationer lyfter fram mer praktiska skäl till varför de valde IOP som samverkansform. I ett par fall har det varit den offentliga parten som uttryckt en vilja att arbeta i IOP, i ett par fall har det varit det smidigaste sättet att finansiera en redan pågående verksamhet.

Endast sju av de tillfrågade organisationerna tycker att IOP-samarbetet levt upp till de förväntningar de hade när avtalet ingicks. På frågan om vilket det största värdet med IOP de facto är svarar organisationerna ungefär samma sak som på frågan om deras förväntningar. Fördjupad samverkan och långsiktighet är de värden flest lyfter fram, därefter nytta för målgruppen och den möjlighet till verksamhetsutveckling en trygg finansiering ger.

”Vi var nyfikna på möjligheten att få arbeta jämlikt och tillsammans med en offentlig part. Att få mötas kring en gemensam utmaning lockade oss. Att få vara partner och inte leverantör.”

”...dessutom innebär partnerskapet att det finns en löpande dialog och möjlighet till ömsesidigt utbyte där förståelsen för och kunskapen om varandras verksamheter kan utvecklas.”

”...man behöver jobba över gränserna för att möta utmaningarna i samhället. Det är fint att mötas genom samverkan och svårt.”

Närmare samverkan

Ett tiotal av de tillfrågade organisationerna gick in i IOP-samarbetet med förhoppningen att det skulle ge möjlighet till ett jämlikt partnerskap där kunskap och resurser används på bästa sätt. En motivation för att ingå i partnerskapet är möjligheten att göra större skillnad för målgruppen genom kortare kontaktvägar till den offentliga parten med bredare kontaktnät och mer erfarenhetsutbyte som följd.

Sju organisationer lyfter fram att det tätare partnerskapet på lika villkor, med kontinuerligt kunskapsutbyte och djupare samverkan som de hade hoppats på, har uteblivit. Lika många organisationer ser att samverkan fördjupats genom bättre kommunikation och ytterligare en handfull organisationer tycker att samverkan generellt har blivit bättre. De flesta organisationerna anser att kommunikationen mellan organisationen och den offentliga parten har förbättrats efter avtalets ingående, och i majoriteten av partnerskapen finns det någon form av struktur för regelbundna avstämningar och ömsesidig kunskapsöverföring, även om den i en del fall är informell.

En utmaning många lyfter fram är att skapa jämbördighet i relationen med den offentliga parten, och flera menar att avtalsformen inte lyckats väga upp organisationernas olika villkor i den utsträckning de hoppats. Förhållandet mellan deras organisation och den offentliga parten har varit fortsatt ojämnt. På en direkt fråga om organisationerna upplever sig som jämbördiga med den offentliga parten svarar de flesta ändå ja och flera nämner att de upplever att de blir tagna på allvar. Några menar att de är jäm-

bördiga i stort, men att det är svårt att bortse från den ekonomiska aspekten då partnerskapet främst är finansierat av den offentliga parten.

”Det är inte ett jämlikt förhållande mellan offentlig och idéburen sektor. Det har varit svårast. Samt att hitta ett sätt att jobba mot en gemensam målbild.”

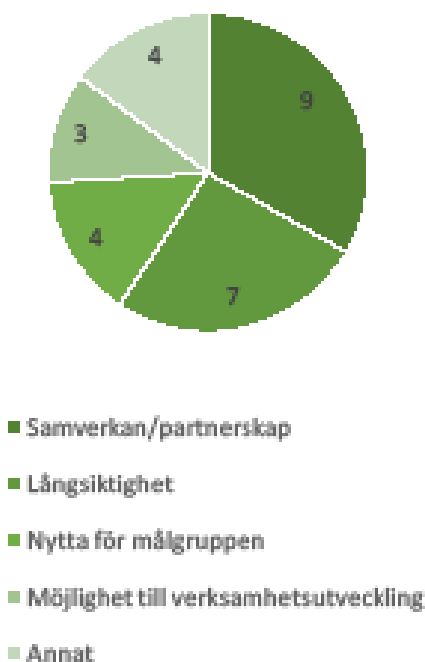
”Som idéburen aktör upplever vi att vi får vara observanta på att inte hamna i underläge i diskussioner. En faktor som kan spela in i sammanhanget är att förutsättningarna mellan oss som liten idéburen aktör och vår offentliga samverkanspart skiljer sig åt väldigt mycket t.ex. vad gäller tillgången till juridisk kompetens.”

Långsiktighet

Alla tillfrågade organisationer är överens om att samverkansformen gett en mer långsiktigt hållbar verksamhet. För tio av de tillfrågade organisationerna var det också ett vägande skäl när de valde att ingå en IOP.

Det som flest organisationer lyfter fram kring långsiktighet är att det förbättrat arbetet för målgruppen. Flera nämner vikten av att vara närvarande

Vad är största värdet med IOP?



Är IOP en bra form för samverkan och partnerskap?



Hur fungerade processen med att ta fram och skriva IOP?



under en längre tid för att vinna trovärdighet hos målgruppen. I verksamhet för utsatta människor behövs kontinuitet och långsiktighet för att få målgruppens tillit. En organisation menar också att arbetet för målgruppen stärkts då IOP-avtalet gett utrymme för en bättre behovsanalys, vilket i sin tur kan utveckla verksamheten till att bli mer effektiv. 14 av de tillfrågade organisationerna menar att IOP-avtalet har gett stärkt fokus på målgruppen. Några lyfter fram ökad kunskap och samverkan som främsta skälen till detta, andra skriver om just långsiktighet som viktig för målgruppen.

”Det handlar om att kunna arbeta långsiktigt med människor som har komplexa problem.”

”Det är viktigt i vår verksamhet att skapa trygghet och kontinuitet”

Organisatoriska frågor som värdet av att kunna erbjuda verksamhetens personal trygghet med längre kontrakt är också centralt för många. Med långsiktig finansiering ges ökad trygghet och motivation hos personalen vilket ger stabilitet och möjlighet till verksamhetsutveckling. Någon organisation nämner också att långsiktigheten ger mindre administration då nya bidrag inte måste sökas på årlig basis.

Behov

På frågan om vilka de största utmaningarna har varit i organisationernas arbete med IOP är det vanligaste svaret bristande kunskap – delvis hos den egna

organisationen men främst hos den offentliga parten. Ojämligheten mellan parterna lyfts också av flera. Dessa utmaningar återkommer även i organisationernas egna förslag på förbättringar av samverkansformen. Den bristande kunskapen hos den offentliga parten tar tid och fokus från verksamheten och kunskapsutveckling och utbildning av offentliga parter efterfrågas.

”Ökad kunskap behövs hos både idéburna och offentliga parter och en gemensam kunskapsresa vore jättebra.”

Flera organisationer uttrycker också behov av en tydligare stödstruktur för idéburna organisationer som arbetar i IOP. Utbildning och erfarenhetsutbyte med andra idéburna organisationer lyfts fram, liksom juridisk rådgivning. Någon organisation lyfter fram svårigheten att skapa en jämlik relation i partnerskapet när den offentliga parten har juridisk kompetens medan organisationen själv inte har den typen av resurser. Flera organisationer lyfter fram att processen med att ta fram ett partnerskap är komplicerad och att formen kan vara otydlig. En enklare process där den offentliga parten kan vara tydligare med förutsättningarna efterfrågas.

Den administrativa tyngden i IOP-arbete lyfts också upp av flera, och en större flexibilitet i formen med mindre krav på medfinansiering och enklare återrapportering önskas.



”Ur ett demokratiskt perspektiv skulle jag vilja se att även mindre organisationer skall kunna teckna partnerskap, idag krävs det stor samverkanskompetens samt möjlighet till medfinansiering av den idéburna parten”

NÄTVERKETs slutsatser

Idéburen sektor är central för samhällsutvecklingen i Skåne. Skåne har det senaste decenniet legat i framkant i fråga om samverkan mellan offentlig och idéburen sektor – bland annat vad gäller IOP. Partnerskapen ger möjlighet för idéburna aktörer att få bidra med sin kompetens till samhällsbygget och de mervärden de ger behövs för Skåne.

Trots att samverkansformen IOP fortfarande har utmaningar och kunskapen på många håll är bristande är de idéburna organisationer NÄTVERKET varit i kontakt med i stort överens om att partnerskapen behövs och har bidragit med något som varit svårt att uppnå utan den täta samverkan som IOP ger. Många skånska kommuner arbetar redan i IOP, och av de kommuner som ännu inte har IOP har flera uttryckt ett intresse för arbetssättet när NÄTVERKET varit i kontakt med dem. Intresset delas också av politiken på riksnivå och den offentliga utredning som tillsatts där IOP ska behandlas kommer att lämna lagstiftningsförslag under 2019.

Vad som dock är slående i NÄTVERKET:s kontakter med de skånska kommunerna är att kunskapen om IOP är mycket varierande, och i många fall nästan obefintlig. Frågan ligger hos olika förvaltningar i nästan alla kommuner, arbetsmarknadsförvaltningen, fritidsförvaltningen, kommunledningen eller socialförvaltningen är de vanligaste, och i flera kommuner blir frågan slussad mellan olika förvaltningar då ingen förvaltning har ansvar för området. Detta gäller även i kommuner som har IOP.

NÄTVERKET:s kartläggning bekräftar därmed det som många av de tillfrågade organisationerna lyfter – kunskapen om IOP behöver bli bättre i offentlig sektor. Både offentliga och idéburna organisationer NÄTVERKET varit i kontakt med efterfrågar mer information och kunskap kring IOP. För att partnerskapen ska kunna ge maximal utdelning behöver de idéburna parterna kunna fokusera på verksamheten

istället för att lägga energi på det administrativa ramverket. Offentliga aktörer behöver ta ansvar för sin egen kunskapsuppbyggnad kring IOP, likväl som stöd till idéburna organisationer som vill ingå partnerskap.

För att skapa jämlikhet i partnerskapen behöver de offentliga parterna bidra till att utjämna parternas olika förutsättningar. Upprättande av en stödfunktion till idéburna organisationer, som kunde bidra med juridisk rådgivning och utbildning kring IOP skulle kunna vara ett värdefullt bidrag till den skånska idéburna-offentliga samverkan.

Granskningen av IOP och den rättsliga prövningen i fallet Alingsås kommun bör inte få sätta stopp för samhällsviktiga verksamheter som bedrivs idag, eller som är i uppstart. Det är troligt att det kommer dröja innan några besked kring de juridiska förutsättningarna för IOP ges, och risken är att stora samhällsvärden går förlorade om IOP-arbetet sätts på paus till dess. Skåne har länge varit pionjärer vad gäller idéburen- offentlig samverkan, och för den regionala utvecklingens skull behöver det upprätthållas. Skånska politiker måste välja väg – med mod satsa på partnerskap som är nödvändiga för en hållbar samhällsutveckling eller sluta arbeta i IOP och lämna över sin position i framkant till andra regioner som vågar satsa.



Text: Tora Törnquist, NÄTVERKET - Idéburen sektor Skåne, 2018
Bild: Öyvind Sviland, Eddie Vega