

Handläggare
Hagström Ingela
Jo Linder Roger

Datum
2016-08-29

Diarienummer
KSN-2016-1422

Kommunstyrelsen

Riktlinjer, idéburet offentligt partnerskap

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att godkänna utredningen Idéburet Offentligt Partnerskap i praktiken, **bilaga 1**, samt

att fastställa riktlinjer för idéburet offentligt partnerskap enligt **bilaga 2**.

Ärendet

Kommunfullmäktige beslutade den 31 mars 2014 (§ 76), med anledning av en motion av Malena Ranch m fl (alla MP) och Eva Christiernin m fl (alla S), att komplettera arbetet med den lokala överenskommelsen mellan föreningslivet och Uppsala kommun med en utredning om möjligheter att ingå partnerskap belyst utifrån lag om offentlig upphandling (LOU), ekonomiska, juridiska och kvalitetsmässiga konsekvenser.

Samtidig som utredningen genomfördes har ett behov av kommunövergripande riktlinjer vuxit fram vilket vidimeras av att två nämnder, arbetsmarknadsnämnden och omsorgsnämnden, redan fattat beslut om egna riktlinjer för partnerskap. Mot den bakgrunden föreslås kammungemensamma riktlinjer för partnerskap.

Beredning

Riktlinjerna har kommunicerats med företrädare för Uppsalas föreningsliv. Berörda och ansvariga tjänstemän på omsorgs-, arbetsmarknads-, social-, kultur- och äldreförvaltningarna har tagit del av förslaget till riktlinjer.

Föredragning

Idéburet offentligt partnerskap kan kort beskrivas som en överenskommelse mellan en offentlig aktör och en eller flera idéburna organisationer om drift av en viss verksamhet. Syftet med ett partnerskap är primärt att skapa långsiktiga och rimliga förutsättningar för ideella organisationer att delta i samhällsplaneringen och utvecklingen av välfärden.

Idéburet offentligt partnerskap är en relativt ny form av samverkan i Sverige. Någon exakt statistik över hur många partnerskap som tecknats mellan en offentlig aktör och en eller flera idéburna organisationer finns inte idag. En viss vägledning ges av organisationen Forum, som samlar flera idéburna organisationer med social inriktning och för statistik över samtliga partnerskap i Sverige.

Av Forums samlade statistik per 30 juni 2016 finns ett drygt femtiotal partnerskap tecknade mellan en offentlig aktör och de idéburna organisationerna. De flesta startade 2014 och 2015. På den offentliga sidan är det framför allt storstäderna, med Göteborg som ledstjärna, som tecknat flest partnerskap men även mindre kommuner som exempelvis Östhammar och Värmdö kommun har tecknat överenskommelser om partnerskap.

Bland de idéburna organisationerna som tecknat partnerskap dominerar etablerade organisationer som stadsmissioner, brottsofferjourer, olika kvinnohus men även mindre organisationer som exempelvis friskvårdsklubben i Göteborg och fotbollsföreningarna Rosengård FC samt Malmö FF har tecknat överenskommelser om partnerskap. Inom landstingsområdet kan nämnas ett partnerskap mellan Uppsala läns landsting och Röda korset om verksamhet med krigs- och tortyrskadade personer.

Bland de verksamhetsområden som parter tecknat överenskommelse om dominerar olika former av stöd till eu-migranter, stöd till brottsoffer, stöd till våldsutsatta kvinnor, arbetslösa och mötesplatser för hemlösa. Mer ovanliga verksamhetsområden är föräldrautbildning och suicid prevention.

Beträffande tidsramarna är de flesta partnerskap fleråriga, oftast treåriga men det finns exempel på både kortare och längre tidsperioder.

Partnerskap ligger väl i linje med den lokala överenskommelsen mellan föreningslivet och Uppsala kommun (LÖK). I Uppsala kommun finns ett partnerskap tecknat mellan arbetsmarknads- och utbildningsnämnden och NybyVision. Målgrupp är främst utlandsfödda som har svårt att etablera sig i det svenska samhället som har behov av språkträning och introduktion till den svenska arbetsmarknaden eller är i behov av sociala sammanhang och sysselsättning för personlig utveckling. Överenskommelsen är treårig och tecknades i januari 2015.

Fler organisationer i Uppsala har anmält intresse att teckna överenskommelse om partnerskap. Bland dessa kan nämnas TRIS (tjejs rätt i samhället), Stadsmissionen och Röda korset. Beträffande TRIS pågår en diskussion om partnerskap med flera nämnder. Även om riktlinjerna skapar tydliga förutsättningar och möjligheter för partnerskap så kommer det fortsatta ekonomiska stödet till föreningslivet även framledes att vara olika former av bidrag.

Kommunens egen utredning (**bilaga 1**) belyser juridiska, ekonomiska och kvalitetsmässiga erfarenheter från olika partnerskap i landet. Utredningen pekar på ett flertal lärdomar och

framgångsfaktorer som bör vägas in i det fortsatta arbetet med partnerskap. I korthet bör följande beaktas:

1. Partnerskap är ett åtagande mellan jämbördiga parter
2. Partnerskap kan tecknas när dialog och samverkan ger mervärde för båda parter
3. Föreningsbidrag under längre tidsperioder än ett år kan vara ett alternativ till partnerskap
4. Viktigt med likvärdighet och likabehandling av organisationer
5. Avgörande med tidig förankring, avgränsning och plan för finansiering av partnerskap

Föreliggande förslag till riktlinjer för idéburet partnerskap, **bilaga 2**, utgår från det arbete som redan är genomfört i kommunen, den egna utredningen samt erfarenheter från andra kommuner och föreningen Forums rekommendationer.

Ekonomiska konsekvenser

Samtliga överenskommelser om partnerskap ska rymmas inom respektive nämnds budget.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Christoffer Nilsson
Chef kommunledningskontoret

Idéburet Offentligt Partnerskap i praktiken

Utredning inför framtagandet av riktlinjer för partnerskap med föreningslivet i Uppsala kommun

Ylva Saarinen
Lena Grapp
Daniel Nilsson
Roger Jo Linder

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Inledning.....	4
1.1 Syfte	4
1.2 Idéburet offentligt partnerskap	4
1.3 Det civila samhället och liknande begrepp.....	5
1.4 Metod	6
1.5 Disposition	7
2 Föreningsbidrag i Uppsala kommun	8
2.1 Bidrag.....	8
2.2 Pågående arbeten som rör föreningsbidrag	8
3 Juridiska förutsättningar för partnerskapsavtal med föreningslivet	9
3.1 Kriterier för partnerskap med föreningslivet.....	9
3.2 Partnerskapets förenlighet med juridiska regelverk	10
3.3 Sammanfattande juridisk bedömning	11
4 Erfarenheter av partnerskap i andra organisationer	12
4.1 Partnerskap är fortfarande ett nytt fenomen	12
4.2 Ekonomiska konsekvenser	12
4.2.1 Kommuners erfarenheter.....	13
4.2.2 Föreningars erfarenheter.....	14
4.3 Kvalitetsmässiga konsekvenser	16
4.3.1 Kommuners erfarenheter	16
4.3.2 Föreningars erfarenheter.....	17
4.4 Synpunkter från Uppsalas föreningsliv	18
5 Lärdomar och framgångsfaktorer.....	20
Referenser.....	22
Skriftliga källor	22
Intervjuer	22

Sammanfattning

Det finns juridiskt stöd för att införa partnerskap

Det finns kriterier för vad partnerskap med föreningslivet innebär. Partnerskap som utformas enligt dessa kriterier uppfyller lagstiftningens krav. Det innebär bland annat att partnerskap ska användas enbart när det inte finns en marknad eller en konkurrenssituation att vårda. EU:s statsstödsregler ger generösa undantag för sociala tjänster och partnerskap kan utformas så att de uppfyller dessa krav.

Rekommendation: Partnerskap bör utformas utifrån Forum rekommendationer samt på ett sätt som överensstämmer med EU:s definition av sociala tjänster.

Positiva eller neutrala konsekvenser på ekonomi och kvalitet

Partnerskap är ett nytt område och det saknas uppföljning om partnerskap som fenomen och dess konsekvenser. Utredningen visar att partnerskap har genomförts på olika sätt av olika organisationer. Det påverkar även uppfattningen om partnerskapets konsekvenser. Överlag anser de intervjuade att partnerskapet gett positiva eller neutrala konsekvenser på både ekonomi och kvalitet. Positiva erfarenheter kopplas främst till ökad ekonomisk långsiktighet samt att aktörerna möts som jämbördiga parter i ett samarbete präglat av dialog och förståelse för varandras förutsättningar och behov.

Rekommendation: Tillämpa partnerskap i verksamheter där både kommun och föreningar ser ett mervärde av dialog och samverkan samt är beredda att satsa egna resurser.

Partnerskap är en av flera möjliga samverkansformer. Det ersätter inte föreningsbidrag.

Partnerskap passar bäst för verksamheter med hög grad av komplexitet, där det finns ett betydande mervärde av dialog och samverkan. Det kan vara en bra modell för att hantera nya samhällsutmaningar. Vissa föreningar har varken viljan eller förmågan att hantera den mängd administration och dialog som partnerskapsmodellen medför. Andra föreningar har verksamheter med lägre grad av komplexitet, där behovet av samverkan inte är tillräckligt stort för att motivera den ökade arbetsinsatsen. Partnerskap passar för vissa, men inte för alla verksamheter.

Rekommendation: Partnerskap ska förbehållas de verksamheter där dialog och samverkan ger ett mervärde. Mindre komplicerad verksamhet och verksamhet som bäst drivs i hög självständighet bör även fortsättningsvis finansieras av andra stödformer.

Partnerskap ger långsiktighet – det bör även andra föreningsbidrag ge

Partnerskapsmodellen förutsätter långsiktig finansiering. Incitamenten till partnerskap bör baseras på verksamhetens behov av samverkan och dialog, inte på ett behov av ekonomisk stabilitet och långsiktighet i den ordinarie verksamheten. Därför bör kommunens pågående översyn av föreningsbidragen och arbetet med *En väg in* ta fasta på behoven av ökad långsiktighet även i övriga föreningsbidrag, samt i övrigt sträva efter att skapa ett bidragssystem som uppfattas som rimligt och legitimt av aktörerna i den ideella sektorn.

*Rekommendation: Översynen av föreningsbidragen och arbetet med *En väg in* bör utgå ifrån en systemsyn och sätta den enskilda föreningens behov i centrum.*

1 Inledning

I Uppsala kommun finns mer än 3 000 föreningar. I samarbete med kommunen har de bidragit till framtagandet av en lokal *Överenskommelse mellan Uppsalas föreningsliv och Uppsala kommun (LöK, eller den lokala överenskommelsen)*. Den antogs av kommunfullmäktige under våren 2013 och fram till december 2015 har ett nittiototal föreningar anslutit sig till överenskommelsen. Den beskriver ett antal principer och åtaganden för såväl kommunen som de anslutna föreningarna. Kommunen åtog sig bland annat att ”tillsammans med föreningarna utveckla modeller för partnerskapslösningar som en alternativ finansieringsform”.¹

Under samma år utarbetade dåvarande utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden dokumentet *Modeller för samspelet med civila samhället*. Dokumentet förankrades med föreningslivet genom en hearing under hösten 2013 och fastställdes i mars 2014 som utgångspunkt för nämndens riktlinjer kring föreningsbidrag, partnerskap och upphandling.²

En månad senare, i mars 2014, gav kommunfullmäktige i uppdrag till kommunstyrelsen att utreda möjligheter att ingå partnerskap med föreningslivet, belyst utifrån ekonomiska, juridiska och kvalitetsmässiga aspekter.³ I Kommunstyrelsens verksamhetsplan för år 2015 finns två ytterligare uppdrag med anknytning till det civila samhället. De har sitt ursprung i arbetet med den nya nämndorganisationen som pågick under år 2014-2015. Uppdragen är att utreda samverkan mellan kommun och föreningsliv samt att utreda samordning mellan nämndernas olika system för föreningsbidrag och samverkan med föreningslivet.⁴ I detta dokument redovisas resultatet av utredningen om partnerskap med föreningslivet.

1.1 Syfte

Utredningens syfte är att utreda möjligheter att ingå idéburet – offentligt partnerskap utifrån juridiska, ekonomiska och kvalitetsmässiga aspekter. Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, belyses som en del av de juridiska förutsättningarna. Därutöver undersöks vilka behov och önskemål som finns i Uppsalas föreningsliv och hur Uppsala kommun skulle kunna tillmötesgå dessa i arbetet med partnerskap. Utifrån utredningens resultat dras slutsatser och rekommendationer inför ett eventuellt införande av partnerskap i Uppsala kommun.

1.2 Idéburet offentligt partnerskap

En *idéburen organisation* är ingen egen associationsform. Det används ofta som ett samlingsbegrepp för organisationer med olika associationsform, såsom ideella föreningar, ekonomiska

¹ Uppsala kommun. *Samverkan med föreningslivet*. Återfanns 2015-11-18 på: <https://www.uppsala.se/kultur-och-fritid/stod-och-bidrag/samverkan-med-foreningslivet/>.

² Uppsala kommun, Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad. *Modeller för samspelet med civila samhället*. Dnr: UAN-2013-0470. Daterad: 2014-02-25.

³ Uppsala kommunfullmäktiges protokoll, 31 mars 2014, 76§ s. 12. Ärende: KSN-2014-0222. Återfanns: 2015-11-23 på: <https://www.uppsala.se/contentassets/74b956b5b5144305a45e56aaac0939ef/kf-protokoll-undertecknat-31-mars-2014.pdf>

⁴ Uppsala kommun, kommunstyrelsen. *Verksamhetsplan 2015. Beslutad av kommunstyrelsen 4 februari 2015*, s. 18. Återfanns 2015-12-04 på: http://insidan.uppsala.se/Global/1_Insidan/Dokument/Kommungemensamt/Kommunens_styrning_organisation/Organisation/Kontor%20och%20f%c3%b6rvaltningar/Kommunstyrelsens%20verksamhetsplan%202015.pdf

föreningar, stiftelser, trossamfund, aktiebolag med begränsad vinstutdelning, som kännetecknas av att de:

- Syftar till att främja ett värde eller en idé.
- Inte syftar till direkta privata ekonomiska vinster.
- Gynnar allmän- eller medlemsintresset och
- Inte är en del av stat eller kommun.⁵

*Forum Ideburna organisationer med social inriktning*⁶, fortsättningsvis kallad *Forum*, har utvecklat en modell för partnerskap mellan idéburen och offentlig sektor genom så kallade IOP-avtal, fortsättningsvis benämnt som partnerskapsavtal. De beskriver motiven till detta på följande sätt:

*Vi vill med samverkansmodellen Idéburet – Offentligt partnerskap skapa en tredje väg, mitt emellan normerande bidrag och upphandling. Poängen med denna mellanform är att den syftar till att öka sannolikheten att uppnå politiskt fattade beslut och att den utgår från tanken att ideburna organisationer i sin identitet har ett allmänintresse som gör att de är benägna att bidra till samhällsutveckling samt att de arbetar i former som ökar människors möjlighet till delaktighet*⁷.

Modellen har spridits och det finns i år troligen mer än 25 tecknade partnerskap i 14 kommuner, landsting och regionförbund, enligt en förteckning på organisationens hemsida. Det är emellertid frivilligt att anmäla sitt partnerskap till förteckningen, så det kan finnas fler.⁸

Begreppet *partnerskap* kan i ett juridiskt perspektiv likställas med begreppen samverkan eller samarbete. Samverkan mellan kommunen och en annan juridisk person, t.ex. en förening eller ett trossamfund, kan ske formlöst, i institutionell form, dvs. i en ny gemensam juridisk person, t.ex. en ny förening eller ett gemensamt ägt bolag, eller genom avtal.

1.3 Det civila samhället och liknande begrepp

I Uppsala kommun vänder sig den lokala överenskommelsen till ideella föreningar, sociala företag, trossamfund, stiftelser, ekonomiska föreningar samt andra ideellt och informellt engagerade personer. De utgör i praktiken Uppsalas civila samhälle. Regeringen använder begreppet det civila samhället i betydelsen:

*[...] en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen.*⁹

⁵ Wikipedia, uppslagsord *Idéburen organisation*. Återfanns 2015-11-16 på:

https://sv.wikipedia.org/wiki/Id%C3%A9buren_organisation

⁶ Organisationen hette tidigare Forum för frivilligt socialt arbete. I maj år 2012 bytte de till sitt nuvarande namn.

⁷ Forum för frivilligt socialt arbete (2010) *Idéburet – offentligt partnerskap (IOP). För delaktighet och lokal utveckling*, s.5. Tillgänglig 2015-11-06 på: <http://www.socialforum.se/wp-content/uploads/2012/05/ideburet-offentligtpartnerskap4.pdf>.

⁸ Forum Ideburna organisationer med social inriktning (2015) *Idéburet Offentligt Partnerskap – Var finns de?*

Tillgänglig 2015-11-06 på: <http://www.socialforum.se/wp-content/uploads/2015/09/IOP-lista150909.pdf>.

⁹ Sverige. Proposition 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*, s. 1.

Utöver civilsamhället förekommer flera andra begrepp. Några sådana begrepp är den civila sektorn, civilsamhället, idéburna sektorn, tredje sektorn och den sociala ekonomin. Vissa gör åtskillnad mellan begreppen, andra inte.

I den lokala överenskommelsen används ordet föreningsliv som ett paraplybegrepp för alla typer av organisationer och ordet förening används när texten syftar på en enskild organisation. I detta dokument används orden *föreningsliv*, *det civila samhället* och *civilsamhället* synonymt och som paraplybegrepp med samma innebörd som ordet föreningsliv i den lokala överenskommelsen. Orden *förening* och *idéburen organisation* används på samma sätt som i överenskommelsen, för att syfta på en enskild organisation inom det civila samhället. Orden *organisation* och *aktör* används på ett bredare sätt, för att beteckna en formell organisation, oavsett om den är offentlig eller tillhör det civila samhället.

1.4 Metod

Utredningen har genomförts under oktober 2015 till maj -2016. Dess frågor har besvarats genom en kombination av flera kvalitativa metoder. För att undersöka de juridiska förutsättningarna för partnerskap har utredningen gått igenom juridisk doktrin, förarbeten, lagtext och tidigare utredningar om partnerskap.

De ekonomiska och kvalitetsmässiga konsekvenserna av partnerskap har utretts genom tio telefonintervjuer med föreningar och offentliga aktörer (i form av kommuner, landsting och regionförbund) som ingått partnerskap. Även en representant för Forum, som arbetat med att införa partnerskapsmodellen i flera kommuner, har intervjuats. De intervjuade valdes ut från Forums sammanställning över partnerskap¹⁰, för att inkludera både en spridning över landet och partnerskap i större och mindre kommuner. Listan är öppen för alla partnerskap som väljer att anmäla sig till Forum. Ett önskemål var även att inkludera organisationer som haft partnerskap under en längre tid. Emellertid är partnerskap ett så nytt fenomen att det var svårt att finna äldre partnerskap. Bland de intervjuade partnerskapen slöts det tidigaste avtalet år 2012 och det senaste år 2015. I övrigt har urvalet styrts av viljan att inkludera såväl kända partnerskap som i någon mån ses som förebilder på nationell nivå, samt partnerskap i Uppsalas geografiska närområde.

Delar av föreningslivet har regelbunden kontakt med kommunen, exempelvis inom ramen för den lokala överenskommelsen eller genom ansökningar om bidrag från en eller flera nämnder. För att få ta del av behov och önskemål i Uppsalas föreningsliv har de föreningar som ingår i den lokala överenskommelsens arbetsgrupp för partnerskap fått möjlighet att lämna synpunkter och önskemål på hur partnerskapen bör utformas för att passa deras behov och önskemål. Två föreningar har skickat in synpunkter per mejl. Därutöver har kommunens handläggare för föreningsbidrag ombetts att föra vidare de synpunkter som föreningslivet framfört direkt till dem i något sammanhang. Sex handläggare har delat med sig av sådana synpunkter per mejl.

¹⁰ Forum Idéburna organisationer med social inriktning, *Idéburet offentligt partnerskap – Var finns de? Uppdatering 2015-09-09*. <http://www.socialforum.se/wp-content/uploads/2015/09/IOP-lista150909.pdf>.

1.5 Disposition

I detta kapitel ges en inledande beskrivning av uppdragets syfte och metod samt en översikt över viktiga begrepp och hur de används i rapporten. Kapitel två innehåller en nulägesbeskrivning av de typer av föreningsstöd som förekommer i Uppsala kommun. Kommunen arbetar inom flera områden med frågor som syftar till att underlätta för föreningslivet. Vad detta arbete består av och hur de olika delarna hänger ihop beskrivs också, för att visa hur utredningen är en del av ett större sammanhang.

I kapitel tre återges resultaten av den juridiska utredningen. Kapitlet redogör för de olika lagrum som ideellt – offentligt partnerskap behöver förhålla sig till. Detta kompletteras av en sammanfattande juridisk bedömning av under vilka förutsättningar det är möjligt för Uppsala kommun att ingå partnerskap med föreningslivet.

I det fjärde kapitlet sammanfattas erfarenheter av partnerskapens ekonomiska och kvalitetsmässiga konsekvenser, sett ur både den offentliga aktörens och föreningslivets perspektiv. I samma kapitel redovisas även de synpunkter och önskemål som föreningar i Uppsala framfört till kommunen, direkt eller via handläggare.

I det femte och sist kapitlet beskrivs de lärdomar som dragits av offentliga och ideella aktörer i landet under sitt arbete med partnerskap. Detta renodlas till sju framgångsfaktorer för partnerskapsarbete.

2 Föreningsbidrag i Uppsala kommun

Detta kapitel innehåller en nulägesbeskrivning av vilka typer av bidrag som förekommer och vilket pågående arbete som sker vad gäller föreningsstöd i Uppsala kommun, till exempel arbetet vad gäller kartläggning och bidrag och En väg in.

2.1 Bidrag

Samtliga kommunala nämnder förutom plan- och byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och namngivningsnämnden fattar beslut om olika former av bidrag. Av den kartläggning som genomförts, av i huvudsak 2015 års bidrag till föreningar, ideella organisationer och stiftelser framgår att det totala bidragsbeloppet uppgår till drygt 131 miljoner kronor. I den summa ingår inte kommunens subventioner till lokaler och anläggningar som uppgår till knappt 102 miljoner kronor. Följaktligen uppgår det totala ekonomiska stödet till föreningslivet i Uppsala 2015 till cirka 233 miljoner kronor. Totalt var det 638 unika föreningar, organisationer, stiftelser som erhöll någon form av ekonomiskt stöd från Uppsala kommun. I summan ingår inte vägföreningar och enskilda personer som får bidrag från gatu- och samhällsmiljönämnden.

Samtliga nämnder, med några få undantag, har fastställt riktlinjer och principer för det ekonomiska stödet till föreningslivet.

Kulturnämnden är den nämnd som betalar ut mest bidrag, drygt 59,4 miljoner kronor till 179 föreningar, organisationer och stiftelser. Idrotts- och fritidsnämnden betalar ut drygt 22,6 miljoner kronor till 188 föreningar. Överförmyndarnämnden är den nämnd som betalar ut minst bidrag, 25 000 kronor till en förening, Uppsala godman- och förvaltarförening.

Det finns en flora av olika benämningar på de ekonomiska bidragen, totalt drygt ett trettiotal. Allt ifrån verksamhetsbidrag och projektbidrag till bidrag till underhållsarbete. En överenskommelse om partnerskap är tecknad mellan arbetsmarknadsnämnden och Nyby vision samtidigt som flera organisationer har visat intresse att teckna överenskommelse om partnerskap som exempelvis Röda korset och TRIS (tjejers rätt i samhället).

I Uppsala finns i princip två typer av bidrag, normerade bidrag och övriga bidrag. Normerade bidrag bygger ofta på antalet deltagare i kombination med antalet aktiviteter. Normerade bidrag är vanligt förekommande till studieförbund, pensionärs- och handikapporganisationer samt idrottsföreningar.

2.2 Pågående arbeten som rör föreningsbidrag

Kommunledningskontoret har uppdrag att utreda samordning mellan nämndernas olika system för föreningsbidrag och samverkan med föreningslivet. Utredningen beräknas vara klar i september 2016. Ett projekt har bildats inom kommunledningskontoret som syftar till att utveckla former för en Väg in och utveckla ett IT-stöd som förenklar och utvecklar relationen mellan föreningslivet och Uppsala kommun. Upplands idrottsförbund har i maj 2016 beviljats ett projektbidrag med 800 000 kr av kommunstyrelsen i syfte att utveckla föreningslivets samordning och struktur inom ramen för den lokala överenskommelsen mellan föreningslivet och Uppsala kommun. Kommunledningskontoret har uppdraget att utveckla ett kontaktcentrum. Ett kontaktcentrum skulle kunna bli ett nav i relationen mellan Uppsala kommun och föreningslivet i Uppsala.

3 Juridiska förutsättningar för partnerskapsöverenskommelse med föreningslivet

Det två vanligaste modellerna för samverkan mellan offentliga aktörer och föreningslivet är bidrag och upphandlande tjänster. Ett partnerskap är en samverkansmodell mitt emellan föreningsbidrag och upphandling som innebär att de idéburna organisationerna bidrar till samhällsutvecklingen på ett mer konkret sätt än vad bidragen ger utrymme för, men som inte bygger på marknadsmekanismer och kommersiella kontrakt.¹¹

Utgångspunkten är att det finns förutsättningar för en kommun att samverka i olika former med en annan juridisk person. En kommun kan således samverka med idéburna organisationer. Emellertid skiljer sig de juridiska förutsättningarna för samverkan åt. Det beror exempelvis på om den part som kommunen ska samverka med är en förening eller betraktas som en del av näringslivet, om samverkan de facto innebär att samverkansparten tillhandhåller en tjänst som kommunen är skyldig att tillhandahålla samt om samverkan egentligen innebär köp av en tjänst. Frågan om en samverkan som har ingåtts mellan kommunen och en annan organisation håller juridiskt är en fråga som, om samverkanslösningen ifrågasätts, avgörs genom prövning i domstol. Det sker antingen genom en laglighetsprövning enligt kommunallagen eller genom överprövning enligt LOU.

3.1 Kriterier för partnerskap med föreningslivet

Modellen idéburet offentligt partnerskap, så som den beskrivs av Forum, innebär att en offentlig aktör samverkar med en idéburen organisation om en specifik verksamhet, genom en särskild överenskommelse – en partnerskapsöverenskommelse. Förutsättningarna för att det ska anses vara ett partnerskap enligt den angivna modellen är att:

- Verksamheten sker på initiativ av den idéburna organisationen.
- Verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program eller plan, där de idéburna organisationerna särskilt nämns.
- Verksamheten inte kan ses som en del av föreningsbidraget.
- Det inte finns en marknad eller en konkurrenssituation att vårda.
- Bägge parterna är med och finansierar verksamheten (via pengar eller andra insatser).
- Verksamheten inte detaljregleras från kommunen.¹²

Därutöver bör partnerskap, enligt den framtagna modellen, enbart tecknas om:

- Verksamheten bidrar till lokal utveckling och delaktighet i samhället och
- Varken den offentliga organisationen eller den idéburna organisationen vill göra den idéburna organisationen till underleverantör, utan i stället en fortsatt fri och självständig aktör.¹³

¹¹ Göteborgs stad, Stadsledningskontoret. *Idéburet Offentligt Partnerskap – juridiskt utrymme*.

Daterad: 2014-04-20.

¹² Forum Idéburna organisationer med social inriktning. ”Idéburet offentligt partnerskap”. Återfanns 2015-11-09 på: <http://www.socialforum.se/om-forum-2/ideburetoffentligt-partnerskap/>.

¹³ Ibid.

3.2 Partnerskapets förenlighet med juridiska regelverk

De regelverk som idéburna offentliga partnerskap måste prövas mot är i första hand kommunallagen (1991:900), KL, LOU samt EU:s regler om statligt stöd.

Genom i första hand KL 2 kap. 1 § och rättspraxis, där tillämpning av KL har skett, regleras vilken verksamhet en kommun får bedriva och inte bedriva, det vill säga vad som är kompetensenligt. Av rättspraxis följer att det exempelvis anses kompetensenligt att ha verksamhet inom idrotts- och fritidsområdet, folkbildningsområdet och kulturområdet samt att ge bidrag till den typen av verksamhet. Det anses också tillåtet att ge bidrag till kvinnojourer och annan liknande verksamhet där kommunen har ett ansvar. Det är emellertid bara i undantagsfall tillåtet att ge stöd till enskilda, eftersom det som regel inte är en kommunal angelägenhet att stödja det privata näringslivet (KL 2 kap. 8 §).

När en kommun ska köpa tjänster ska kommunen i de flesta fall följa LOU. Det innebär att kommunen, såsom upphandlande myndighet, annonserar sin avsikt att köpa och fastställer villkoren i ett förfrågningsunderlag. Leverantörer ges möjlighet att lämna anbud och anbuden utvärderas. På detta sätt tillvaratas konkurrensen och processen är transparent och icke-diskriminerande. Vid upphandling önskar kommunen en leverantör som levererar det som kommunen har bestämt sig för att köpa och parterna upprättar kommersiella kontrakt.

Utöver KL och LOU måste kommunen även förhålla sig till EU:s statsstödsregler och hur de tillämpas på sociala tjänster. Innebörden av en social tjänst är inte definierat i de EU-rättsliga regelverken, men nedanstående tjänster är exempel på sådana som enligt regelverken anses vara sociala tjänster.

- hälso- och sjukvård som tillhör det nationella hälso- och sjukvårdssystemet,
- andra vårdtjänster,
- tjänster som tillhandahålls direkt till individen och ska underlätta för personer som befinner sig i en svår livssituation, t.ex. skuldsättning, arbetslöshet, drogberoende,
- tjänster för att personer ska integreras i samhället och på arbetsmarknaden, t.ex. rehabilitering och arbetsträning för invandrare och personer med funktionsnedsättning eller långvariga hälsoproblem, språkträning för invandrare,
- subventionerade bostäder för personer som av sociala skäl har svårt att få bostad,
- övervakning för begränsning av föroreningar,
- utbildning.

Regelverken inom EU delar in sociala tjänster i tre grupper:

1. sociala tjänster av allmänt intresse,
2. sociala tjänster av allmänt intresse av icke-ekonomisk art, samt
3. sociala tjänster av allmänt intresse av ekonomisk art

Till tjänster som faller in under punkterna ett eller två (ovan), medger EU:s statsstödsregler att stöd ges. Stöd är också tillåtet om det faller in under punkt tre under förutsättning att stödet:

- inte överstiger 200 000 euro under en tre-årsperiod (de s.k. de minimis-reglerna) och
- inte är konkurrensnedvridande eller samhandelspåverkande.
- om det är konkurrensnedvridande eller samhandelspåverkande är stödet ändå tillåtet, om tjänsten uppfyller sociala behov.

Sammanfattningsvis är det stor sannolikhet för att verksamhet som kan anses täcka sociala behov i vid bemärkelse, bedöms förenliga med EU:s regler om statligt stöd.

3.3 Sammanfattande juridisk bedömning

Den sammanfattande juridiska bedömningen är att partnerskapsavtal med idéburna organisationer skulle kunna bedömas förenliga med gällande juridiska regelverk under förutsättning att:

- partnerskapet uppfyller de kriterier som Forum tagit fram
- den verksamhet som IOP-överenskommelsen reglerar avser att täcka ett socialt behov, som är kompetensenligt enligt KL
- IOP- överenskommelsen inte innefattar köp av en tjänst
- något av EU:s undantag för stöd till sociala tjänster är uppfyllda.

En mer utförlig beskrivning av de olika lagrummen och hur de bedöms i relation till partnerskap finns i den utredning som Göteborgs Stad tagit fram. Det är dock viktigt att pröva varje enskilt tänkt partnerskap mot KL, LOU och EU:s statsstödsregler för att bedöma dess juridiska hållbarhet. Det är omständigheterna i det enskilda fallet som är avgörande för dess förenlighet med gällande regelverk. Därför måste kommunen varje gång ta ställning till om verksamheten i sig är förenlig med den kommunala kompetensen, om upplägget kan betraktas som ett kringgående av LOU samt om verksamhet som är aktuell faller inom tolkningsutrymmet för ”sociala tjänster” enligt EU:s regler om statligt stöd.

4 Erfarenheter av partnerskap i andra organisationer

Det är svårt att säga hur många partnerskap det finns i Sverige mellan det civila samhället och offentliga aktörer. Inga register finns som samlar och tillgängliggör sådan information. Därför är det svårt att skapa en fullständig översikt över fenomenet. Istället sammanställs i detta kapitel erfarenheter från några partnerskap i syfte att belysa vilka lärdomar som har dragits från såväl civilsamhället som från den offentliga aktörens sida.

4.1 Partnerskap är fortfarande ett nytt fenomen

Idéburet offentligt partnerskap är ett nytt fenomen. Bland de tio föreningar, kommuner, lands- ting och regioner som intervjuades, hade ingen haft partnerskap längre än fyra år. De flesta startades under år 2014 eller 2015. Därför är det svårt att dra några slutsatser om vilka eventuella effekter som skapas av partnerskap. De intervjuade återkommer ofta till det är en ny modell för dem och att de ännu har svårt att förutse vilka eventuella konsekvenser det kan komma att få på sikt. De uttalar sig om den korta period som varit och hur de uppfattat den. Regelrätta uppföljningar av partnerskapen som fenomen har inte gjorts och inte heller några nollmätningar, vilket minskar möjligheterna till utvärdering även på längre sikt. Under intervjuerna var det endast representanten från Forum som reflekterade över att detta saknas, men inte heller Forum delgav några planer på att göra en sådan utvärdering.¹⁴

Det finns en stor spännvidd mellan olika partnerskapslösningar. I vissa fall är skillnaden mot traditionella föreningsbidrag marginell. Det kan handla om att de tidigare föreningsbidragen beviljas över fler år än tidigare eller att mål och uppföljning av bidragen förändrats något. I andra fall är det en helt ny samverkansform som skapats, till både namn och innehåll. Där går kommun och civilsamhälle ihop och tacklar en eller flera samhällsutmaningar tillsammans. Detta påverkar självfallet upplevelsen av partnerskap och vad det innebär, såväl för den egna organisationen som för motparten.

Något som flera betonar, oavsett partnerskapslösning, är att partnerskapet lett till att finansieringen blivit mer långsiktig. Det är i många fall oerhört betydelsefullt för det civila samhällets aktörer. Partnerskapet har även i många fall ökat och formaliserat dialogen mellan parterna. Det upplevs positivt både genom att det ökar lärandet och förståelsen mellan parterna och för att det minskar den personbundna sårbarheten i dialogen. Sammantaget är de flesta positiva till partnerskap, även om det delvis betyder olika saker för olika organisationer.

4.2 Ekonomiska konsekvenser

Det är osäkert om partnerskapslösningar som sådana har några reella ekonomiska konsekvenser. Det är troligare att det är innehållet i respektive partnerskap som avgör vilka följder det ger för de inblandade aktörerna. I detta avsnitt beskrivs hur de intervjuade personerna ser på partnerskapen i dagsläget.

¹⁴ Det är vanligt att varje partnerskap följs upp för sig på olika sätt. Däremot saknas en samlad uppföljning av partnerskapen som fenomen, på övergripande nivå eller per organisation.

4.2.1 Kommuners erfarenheter

Partnerskapen organiseras på olika vis i olika kommuner. I vissa organisationer har föreningsbidragen ersatts av medel till partnerskap med civilsamhället, summan är ofta densamma som tidigare, eventuellt marginellt justerad uppåt genom en indexberäkning. Medlen beviljas till föreningarna för deras verksamhet och kommunen har inga skyldigheter att gå in med mer medel i partnerskapet än vad som överenskommits inledningsvis. På så vis liknar det traditionella föreningsbidrag, utöver att bidragen ofta beviljas över längre tid. Det finns även ökade inslag av dialog med föreningarna och i något fall har det gett den offentliga aktören möjlighet att tydligare påverka föreningarnas verksamhetsplanering och uppföljning utifrån de uppsatta målen för partnerskapet. Uppsala läns landsting beskriver det på följande sätt:

Det är inget särskilt förfarande för att söka medel. Det är samma organisationer som fått medel i alla år, som nu får lite tydligare målsättningar med partnerskapsavtalet. [...] Vi har bara gått över från en form till en annan, det är samma summa som avsatts för bidraget. Det skrivs upp årligen i enlighet med det index som gäller för året.¹⁵

Andra offentliga aktörer beviljar både föreningsbidrag och partnerskapsmedel, men till olika ändamål. Där reserveras partnerskapsmedel för specifika ändamål, gärna där föreningslivet själva har tagit initiativ till ny verksamhet, för att tillsammans med kommunen hantera en samhällsutmaning. I Göteborgs stad identifierades flyktingfrågan som en sådan utmaning. Där utformade ett halvt dussin föreningar tillsammans med kommunen ett antal mervärdesinsatser som tillsammans kan stödja ensamkommande flyktingbarn genom ett bättre mottagande och en meningsfull fritid. Partnerskapet blir på så sätt något utöver den ordinarie verksamheten, för både föreningen och kommunen. Det gör att varje partnerskap blir unikt och det ekonomiska åtagandet för kommunen behöver diskuteras samtidigt som verksamheten i partnerskapet utformas. På frågan om partnerskapet medfört några ekonomiska konsekvenser svarar de så här:

Det blir ingen annan ekonomisk konsekvens än om vi upphandlar detta. Formen ger ingen ekonomisk konsekvens. I vissa fall har det varit ett nytt behov. I andra fall kan vi välja om vi ska göra det eller inte. När vi tittar på om vi ska göra det, så tittar vi så klart på om vi har råd med det. Den ekonomiska konsekvensen finns med oavsett om det blir partnerskap eller upphandling eller egen verksamhet.¹⁶

I Göteborgs stad innebar partnerskapet i praktiken att staden blev medfinansiär i en projektansökan till Europeiska socialfonden, som det civila samhällets organisationer stod bakom. Genom att föreningslivet inte får gå med vinst, samt har tillgång till ideell arbetskraft, skulle en hypotes kunna vara att verksamheten blir billigare om den görs i partnerskap. Detta har inte varit en avgörande fråga i någon av de intervjuade kommunerna. Göteborgs stad resonerar på följande sätt:

Med partnerskap får föreningarna inte gå med vinst - föreningarna får inte tjäna pengar på det. Man skulle kunna tänka att det därför kan bli billigare än upphandling, men jag tror inte att man tänker så. Man måste vilja lägga in resurser oavsett om det är

¹⁵ Christina Lindberg, Processledare för nationella riktlinjer, Landstinget i Uppsala län. Intervjuad 2015-10-20.

¹⁶ Ingela Andersson, Utvecklingsledare på Social resursförvaltning, Göteborgs stad. Intervjuad 2015-10-13.

föreningsbidrag, upphandling eller partnerskap. [...] Syftet med partnerskap är inte att det ska bli billigare, det ska bli bättre.

Malmö stad betonar att de förväntar sig samhällsekonomiska effekter av föreningarnas verksamhet, som både ökar den generella välfärden i kommunen och kan leda till besparingar för både kommunen och andra offentliga aktörer.

Vår utgångspunkt är att många föreningar gör enorma insatser på arbetsmarknadsområdet. Det skapar stora samhällsekonomiska vinster. De gör insatser som kommunen inte har kompetens eller resurser för, eller som kommunen inte ska göra av andra anledningar. De bidrar till att fler malmöbor kommer i arbete och gör en enorm insats som är oerhört värdefull samhällsekonomiskt.¹⁷

I ett av Sigtuna kommuns partnerskap har verksamhet som tidigare drevs i kommunal regi övergått i ett socialt företag som drivs i partnerskap med kommunen. Det resulterade i att verksamheten kunde sysselsätta fler personer än tidigare. Lars Bryntesson, kommunalråd i Sigtuna kommun, framför att han tolkar det som att verksamhetens samhällsekonomiska nytta har ökat.¹⁸

Oavsett vilken modell den offentliga aktören valt, har en viktig del varit att medel beviljas över flera år. Det kräver en vilja hos kommunen att binda upp vissa medel över tid. Utöver detta har de intervjuade inte sett att partnerskap som modell har några ekonomiska konsekvenser för den offentliga organisationen.

4.2.2 Föreningars erfarenheter

Föreningarna är övervägande positiva till partnerskapslösningen. Alla betonar vikten av att bidragen beviljas över längre tid, vilket förbättrar föreningens soliditet och minskar sårbarheten, exempelvis när planerade utbetalningar från andra finansiärer blir försenade. Genom att den ekonomiska långsiktigheten ökar, kan föreningarna planera verksamheten bättre. Därigenom bidrar det även till att kvaliteten förbättras. Långsiktigheten skapar utrymme att fokusera på verksamheten och hur den ska kunna fortsätta att utvecklas, samtidigt som det ger möjlighet till anställningstrygghet och kompetensutveckling för föreningens medarbetare.

Vi har fått en ekonomisk stabilitet som inte fanns tidigare. Verksamheten med klienterna är inte uppdelad på årsbasis och vi kan erbjuda betydligt högre kvalitet genom att vi har en ekonomisk trygghet och vet att vi kan fortsätta verksamheten.[...] Det ger möjlighet till god terapi och möjlighet att kompetensutveckla personalen.¹⁹

För vissa föreningar innebär partnerskapet att de gör i princip samma verksamhet som när de hade föreningsbidrag, men under villkor som bättre möter deras behov. För andra föreningar innebär partnerskapet att de fått möjlighet att starta upp nya verksamheter, själva eller i sam-

¹⁷ Sigrid Saveljeff, Enhetschef på Staben för arbetsmarknadsfrågor och vuxenutbildning, Malmö stad. Intervjuad 2015-10-13.

¹⁸ Lars Bryntesson, Kommunalråd och kommunstyrelsens ordförande i Sigtuna kommun. Intervjuad: 2015-11-09.

¹⁹ Thomas Wilkens-Johansson, Terapeut på Sexualterapeutiska mottagningen Skåne. Intervjuad: 2015-10-26.

arbete med andra aktörer. De behåller i flera fall sina föreningsbidrag för den ordinarie verksamheten. Partnerskapet är en möjlighet att starta ny verksamhet i samarbete med kommunen, exempelvis genom att söka medel från EU:s strukturfonder.

Det finns en vinning från både oss och kommunen att möta en utmaning genom ett partnerskap. Det blir kostnadseffektivt, när vi gör det tillsammans. Det blir långsiktiga, kvalitetsmässiga vinster. Partnerskap är tänkt att vara långvariga verksamheter. Vinsten för båda parter är att skapa långvariga, hållbara verksamheter.²⁰

Partnerskap får inte ersätta upphandling. Räddningsmissionen konstaterar dock att de i sitt partnerskap prismässigt ligger under den ersättningsnivå som kommunerna får från Migrationsverket, utan att gå in på anledningen till detta. Hassela Helpline anser å andra sidan att partnerskapet gett dem möjlighet att visa hur stor verksamhet de egentligen har och ansöka om medel utifrån det.

Partnerskapet har gjort att vi har kunnat få mer pengar till den verksamhet vi tidigare fick projektmedel för. Jag vet inte om den totala potten från Malmö stad egentligen blivit större, eller hur det är. Men nu har vi kunnat specificera hur många arbetslösa som ingår i verksamheten och ta betalt efter det.²¹

Även om föreningarna uppskattar partnerskapslösningen, är det många som anser att det är möjligt att åstadkomma långsiktighet i ekonomin utan att för den skull införa partnerskap. De betonar att partnerskap kräver en större mängd administration än många mindre föreningar har vilja och förmåga att hantera. För dessa kan fleråriga föreningsbidrag vara ett bättre alternativ. Det ger många av de positiva effekter som partnerskapet förväntas medföra, samtidigt som tidsåtgången för administration och dialog med kommunen hålls på en hanterbar nivå.

För vår del är det bra med partnerskap och viktigt med en nära samverkan och dialog med kommunen. Men för alla andra föreningar behöver det inte vara det. [...] Jag tänker inte att partnerskap behöver vara en förutsättning för långsiktighet. Vi har ju tidigare haft långsiktighet, genom de fleråriga bidragen. Det bör finnas fler lösningar på behovet av ekonomisk långsiktighet än partnerskap.²²

Större föreningar som redan har partnerskapsavtal ser dock fördelar med detta för egen del. De framför dock att det bör finnas fler alternativ som erbjuder långsiktighet, för att inte tvinga in alla föreningar som vill ha ekonomisk långsiktighet i partnerskap, oavsett deras vilja och förmåga att hantera kraven på administration och dialog.

²⁰ Sandra Stene, HR-ansvarig och verksamhetsstrateg på Göteborgs Räddningsmission. Intervjuad: 2015-10-16.

²¹ Susanne Johansson, Verksamhetsansvarig för Hassela Helpline. Intervjuad: 2015-10-27.

²² Josefin Cras, Verksamhetschef på Nyby Vision. Intervjuad 2015-10-21.

4.3 Kvalitetsmässiga konsekvenser

De flesta anser att kvaliteten stärks av partnerskap, på ett eller annat sätt. Långsiktighet, dialog och möjligheten att dra nytta av varandra över organisationsgränserna ses som de främsta anledningarna. Det kan vara mer arbetskrävande, främst för att dialogen tar tid, men det ger mer tillbaka genom att organisationerna får en gemensam målbild och åtagande.

4.3.1 Kommuners erfarenheter

Det kan vara en lång process att införa partnerskap med det civila samhället. Partnerskap förutsätter en annan dialog än tidigare och det kan ta tid att formulera insatser som alla står bakom. Det handlar exempelvis om att två (eller fler) aktörer gemensamt ska finna varandra trots skilda logiker i organisering, värdegrund och målstyrning. Malmö stad beskriver det så här:

Hela samtalet som föregick avtalskrivandet var en utmanande process innan vi hittade till kärnan i vad vi ska samarbeta kring. Det är något helt annat än att ansöka om projektmedel, då är allt klart när ansökan kommer in. Det var utmanande, men lärorikt. Vi fick resonera oss fram till en idé som håller och tickar i alla boxar i både vår och deras styrning. Det var tufft, men det var nyttigt. Det är en kvalitetshöjning i det, vi fick träffas och prata om vad vi vill samverka kring.²³

Många partnerskap är nya, så dialogen är ofta det mest påtagliga resultatet och det som anses vara mest värdefullt. Jämbördigheten är en viktig del i detta, att kommun och föreningsliv möts som jämbördiga parter. De intervjuade utvecklar inte resonemangen om hur lätt eller svårt detta är att åstadkomma i realiteten. Däremot trycker flera på att dialogen ökar lärandet och förståelsen mellan organisationerna, samtidigt som det ger möjlighet att dra nytta av varandras kompetens och idéer, för att genomföra gemensamma åtaganden.

När vi sätter oss alla ihop så kan vi nyttja allas resurser och kompetens på bästa sätt. Partnerskap som form var jättebra. [...] Ger vi uppdrag eller utlyser projektmedel, så kan vi inte titta på problem och lösningar tillsammans.²⁴

För Uppsala läns landsting innebär partnerskapet förbättrad dialog, men också att landstinget får ökad påverkan på föreningens verksamhet och tydligare uppföljning av de gemensamma mål som tagits fram inom ramen för partnerskapet.

Ett partnerskap gör att vi enklare kan föra dialog och samarbeta bättre. Utöver att vi tagit fram gemensamma mål, så får vi även en återrapportering av målen. Det står i partnerskapen att man ska återrapportera enligt målen. [...] Det ger kvalitet, vi märker att det vi tycker får påverkan i deras verksamhetsplaner.²⁵

²³ Sigrid Saveljeff, Enhetschef på Staben för arbetsmarknadsfrågor och vuxenutbildning, Malmö stad. Intervjuad 2015-10-13.

²⁴ Ingela Andersson, Utvecklingsledare på Social resursförvaltning, Göteborgs stad. Intervjuad 2015-10-13.

²⁵ Christina Lindberg, Processledare för nationella riktlinjer, Landstinget i Uppsala län. Intervjuad 2015-10-20.

Dialogen kan se ut på olika sätt och de offentliga organisationerna låter partnerskapen innebära delvis olika saker. Den sammantagna bilden är dock att partnerskap kan bidra till att kvaliteten förbättras. Det anses då huvudsakligen vara en följd av att dialogen ökar och i många fall sker mellan mer jämbördiga parter än tidigare.

4.3.2 Föreningars erfarenheter

I civilsamhället finns kunskap och engagemang som kan ge betydande mervärden i olika delar av den kommunala verksamheten. Den ideella sektorn upplever att de kan bidra med sådant som kommunen har svårt att erbjuda. I Göteborgs stad innebär det exempelvis att erbjuda en mångfald av meningsfulla fritidsaktiviteter till ensamkommande barn, samt bistå med kunskap om hur asylprocessen fungerar. Genom att de har ingående kunskap om barnens hemländer kan de stödja kommunens medarbetare med kompetensutveckling och samtala med barnen om exempelvis deras erfarenheter och farhågor kring situationen för kvarvarande familjemedlemmar i deras hemländer. Det gemensamma åtagandet gör att kommunen får tillgång till den kunskap som finns inom det civila samhället, samtidigt som föreningarna får möjlighet att närma sig den kommunala verksamheten på ett många gånger nytt sätt.

*Staden klarar inte av att lösa detta själva. Genom samarbete med den ideella sektorn kan man garantera kvaliteten fast man inte driver den i den egna verksamheten. [...] Vi som frivilliga kan tillföra något annat, genom att vi är volontärer. [...] Vi bidrar med en kvalitet och innehåll som kommunen ensamt inte skulle kunnat göra. Vi får tillgång till verksamheterna på ett sätt som annars inte skulle varit naturligt. Det finns en öppenhet för oss, som annars inte skulle finnas.*²⁶

Värdegrunden och det ideologiska tänkandet, nämns av flera föreningar som en viktig kvalitetsaspekt. I en förening där en stor del av arbetet sker ideellt, är möjligheten att handla i enlighet med sina värderingar ofta en stark drivkraft. Det anses påverka verksamhetens kvalitet och bidra till skapandet av något annat, något mer än vad en offentlig upphandling kan erbjuda.

*Jag tänker mig att partnerskapet med oss innebär att Region Skåne garanterar att verksamheten som drivs av den ideella sektorn kan få verka utifrån sina egna premisser. Man köper ju inte bara en verksamhet, man köper även ett ideologiskt tänkande. [...] Genom att använda sig av partnerskap så får man mer än om man upphandlar. Upphandling kan inte ge de delar som jag nyss nämnde.*²⁷

Några föreningar menar att partnerskapet i sig ger legitimitet till verksamheten. På frågan om partnerskapet med kommunen gett några kvalitetsmässiga konsekvenser, svarar företrädaren för Hassela Helpline så här:

²⁶ Daniel Heed, Verksamhetsutvecklare på Röda Korset Göteborg. Intervjuad: 2015-10-26.

²⁷ Thomas Wilkens-Johansson, Terapeut på Sexualterapeutiska mottagningen Skåne. Intervjuad: 2015-10-26.

[...] förtroendestämpeln som det innebär för en förening att ingå partnerskap med kommunen. Det gör ju att man tar oss och vår verksamhet på allvar. Vi får använda loggan och visa att vi är en del av ett större sammanhang²⁸.

Sexualterapeutiska mottagningen Skåne berättar att partnerskapet gett möjligheter till gemensam metodutveckling med Region Skåne. I samarbete med en tjänsteperson från regionen har föreningen vidareutvecklat ett instrument för att mäta den förändring i mående och sexuell funktion som sker under terapin, så att det passar mottagningens verksamhet och målgrupp. Instrumentet används på gruppnivå och bidrar kontinuerligt till att synliggöra verksamhetens resultat och vägleda verksamhetsutvecklingen.

4.4 Synpunkter från Uppsalas föreningsliv

I Uppsala kommun finns det fler än 3000 föreningar. Flera av dessa har kontakt med kommunen, exempelvis genom kontakter med bidragshandläggare eller via samverkansmöten. Föreningarna har olika situation och förutsättningar för att ingå partnerskap. De har också ett antal konkreta önskemål på hur kommunen kan underlätta för föreningslivet att ingå partnerskap med kommunen.

Teckna kommunövergripande partnerskap

Föreningarnas verksamhet följer inte nödvändigtvis den kommunala nämndorganisationen. Kommunen kan underlätta för föreningarna genom att samordna handläggning, beslut och uppföljning av partnerskap mellan nämnderna. Flera föreningar ser det som en stor fördel att kunna teckna ett avtal om partnerskap med Uppsala kommun, istället för flera partnerskap med lika många nämnder.

Transparens, likabehandling och mångfald

Flera föreningar efterfrågar en tydlighet i vilka bidrag som kommunen erbjuder och hur intresserade föreningar ska gå till väga för att ansöka om bidrag. Förutsättningar och regler bör vara transparenta och lika för alla föreningar. Det finns behov av samordning mellan nämnder i såväl utformning som handläggning av bidragen. Vissa föreningar upplever att deras verksamhet faller mellan olika nämnder, eller att regelverket gynnar vissa typer av föreningar på andras bekostnad. Andra upplever att likabehandlingen brister när de avsatta medlen inte räcker för att bevilja bidrag till alla föreningar som uppfyller bidragskriterierna. Eftersom föreningarna har olika behov och förutsättningar behöver bidragstyperna vara utformade för att passa för en mångfald av föreningar, till såväl storlek som inriktning. Partnerskap är rätt väg för några, men inte för alla.

Tidig återkoppling på verksamhetsidéer

För ideell verksamhet är det särskilt viktigt att kommunen är varsam med den tid som föreningen förväntas lägga ned på att ansöka om bidrag. Det finns behov av att i ett tidigt skede få möjlighet att diskutera sin verksamhetsidé med en ansvarig handläggare och få återkoppling på idén, för att tidigt kunna ta ställning till om sannolikheten att bidraget blir beviljat är tillräckligt hög för att motivera arbetsinsatsen för att skriva ansökan.

²⁸ Susanne Johansson, Verksamhetsansvarig för Hassela Helpline. Intervjuad: 2015-10-27.

Ökad långsiktighet i alla bidragsformer

Ökad ekonomisk långsiktighet är ett av de viktigaste önskemålen från föreningslivet, såväl nationellt som i Uppsala. Partnerskap bör tecknas på lång sikt för att fungera väl. För att inte driva in sådana föreningar i partnerskap, som varken har viljan eller kapaciteten att administrera ett sådant, bör även övriga föreningsbidrag bli fleråriga. Det frigör tid och energi för samtliga föreningar att ägna sig åt den samhällsnyttiga verksamhet som bidragen ska främja, samtidigt som partnerskapsformen används enbart i de fall där den ökade dialogen och det gemensamma åtagandet erbjuder ett mervärde för både kommun och föreningsliv.

5 Lärdomar och framgångsfaktorer

Det är i många fall en lång process att ingå partnerskap. Genom att dra nytta av de erfarenheter som dragits i andra organisationer, ökar möjligheterna till framgång. Det är även värdefullt att ta hänsyn till önskemål och synpunkter från civilsamhället i Uppsala. I detta kapitel sammanfattas de intervjuades lärdomar och mot bakgrund av deras arbete identifieras ett antal framgångsfaktorer för partnerskapsarbete.

Gemensamt åtagande mellan jämbördiga parter

Partnerskapet ska vara ett gemensamt åtagande mellan jämbördiga parter. Processen bör präglas av dialog och en vilja att lära sig av varandra, från både föreningens och den offentliga aktörens sida. Det främjar tålamodet mellan organisationerna och förståelsen för varandras särart. Från den offentliga aktörens sida kan detta handla om att förstå och värdera föreningens ideologiska och/eller värdegrundsbaserade förhållningssätt. Från civilsamhällets sida kan det innebära att ha tålamod med den långsamma och byråkratiska process som ofta präglar den offentliga aktörens arbete.

Samverkansformen bör styras av verksamheten, inte tvärtom

Partnerskap passar inte för alla organisationer. Det är en samverkansform, inte ett syfte i sig. Partnerskap verkar fungera bäst i verksamheter som är komplexa och kräver en samverkansrelation mellan offentlig och ideell aktör. Innehållet i verksamheten är det centrala. Vilken form samverkan tar sig uttryck, om det sker genom föreningsbidrag, partnerskap eller upphandling, bör styras av verksamhetens innehåll, inte tvärtom.

Teckna partnerskap när dialog och samverkan ger ett mervärde

Partnerskap kräver en administrativ organisation med relativt hög kompetensnivå och gott om tid att avsätta för dialog, avtalsutformning och förhandlingar med kommunen. Alla föreningar varken kan eller vill ägna sig åt det. För vissa kan det till och med vara en nackdel att knytas alltför nära kommunen, eftersom det kan påverka förtroendet hos organisationens målgrupper. Vissa verksamheter är inte heller så komplexa att de behöver den mängd dialog och samverkan som partnerskap för med sig. Där det ger ett tydligt mervärde kan partnerskap vara en lämplig lösning.

Komplettera partnerskapen med långsiktiga föreningsbidrag

De flesta föreningar ser ett stort behov av mer långsiktiga bidrag. Det finns även en utbredd uppfattning om att kommunen ska behandla alla föreningar likvärdigt. Genom att utöka långsiktigheten i övriga föreningsbidrag bibehålls bidragens legitimitet. Samtidigt minskar risken att föreningar initierar partnerskapsprocesser, enbart för att få en stabilare ekonomisk situation, trots att deras vilja och möjligheter att hantera den dialog och de administrativa krav som följer med partnerskap i realiteten är liten. Genom att göra övriga föreningsbidrag mer långsiktiga ökar sannolikheten att föreningarna själva väljer den samverkansmodell som passar bäst för den egna verksamheten.

Utbilda organisationerna om vad partnerskap innebär

Räddningsmissionen påtalar behovet av utbildning för att få styrfart i arbetet. Det är inte självklart vad partnerskap med föreningslivet innebär, under vilka förutsättningar det får teck-

nas eller hur kommunen som organisation bör behandla partnerskapen i den politiska och administrativa processen, för att tillmötesgå föreningslivets behov. För att snabbt nå styrfart i arbetet kan det vara värdefullt att inleda partnerskapsarbetet med en större utbildningsinsats, för såväl politiker och tjänstemän som för intresserade aktörer i det civila samhället.

Bevaka likvärdighet och likabehandling mellan föreningar

Flera offentliga aktörer har valt att teckna partnerskap med sådana föreningar som de redan har långvariga relationer med. Ett flertal föreningar rekommenderar även detta förfarande. Samma aktörer varnar dock för risken att skapa ett A-lag och ett B-lag bland föreningarna, där de inte längre verkar på likvärdiga villkor. Det anses inte vara en hållbar situation i längden. Därför rekommenderas att partnerskapsarbetet föregås av en granskning av hur nuvarande dialog och samverkan med det civila samhället ser ut, i syfte att inkludera de aktörer som ännu inte deltar. Transparens och tydlighet är betydelsefullt i hela bidragssystemet. I detta ingår frågor som hur prioriteringen av föreningsbidrag sker, när nämndens avsatta budget för föreningsbidrag inte räcker till alla sökande som uppfyller bidragskriterierna. Även hur en förening ska gå till väga för att initiera nya eller avsluta pågående partnerskap bör beskrivas på ett tydligt sätt.

Tidig förankring, avgränsning och plan för finansiering

De intervjuade beskriver att partnerskap fungerar bäst när de avser en bestämd och avgränsad verksamhet, där det är tydligt vilka roller och ansvar som gäller för respektive organisation. För att undvika att arbetet avstannar under processen är det viktigt att de tilltänkta partnerskapen är förankrade högt upp i organisationen redan i ett tidigt skede. Även finansieringen av partnerskapet bör tydliggöras och förankras tidigt. Det minskar risken för framtida oenigheter och att parterna arbetar för länge med idéer som inte är ekonomiskt möjliga.

Referenser

Skriftliga källor

Forum för frivilligt socialt arbete (2010) *Idéburet – offentligt partnerskap (IOP). För delaktighet och lokal utveckling*. <http://www.socialforum.se/wp-content/uploads/2012/05/ideburet-offentligtpartnerskap4.pdf>.

Forum Idéburna organisationer med social inriktning (2015) *Idéburet Offentligt Partnerskap – Var finns de? Uppdatering 2015-09-09*. <http://www.socialforum.se/wp-content/uploads/2015/09/IOP-lista150909.pdf>.

Forum Idéburna organisationer med social inriktning. Hemsida, flik: *Idéburet offentligt partnerskap*. <http://www.socialforum.se/om-forum-2/ideburetoffentligt-partnerskap/>.

Göteborgs stad, Stadsledningskontoret. *Idéburet Offentligt Partnerskap – juridiskt utrymme*. Daterad: 2014-04-20.

Uppsalakommun, Kommunfullmäktiges protokoll, 31 mars 2014. Ärende: KSN-2014-0222. <https://www.uppsala.se/contentassets/74b956b5b5144305a45e56aac0939ef/kf-protokoll-undertecknat-31-mars-2014.pdf>

Uppsala kommun, Kommunstyrelsen. Verksamhetsplan 2015. Beslutad av kommunstyrelsen 4 februari 2015. http://insidan.uppsala.se/Global/1_Insidan/Dokument/Kommungemensamt/Kommunens_styrning_organisation/Organisation/Kontor%20och%20f%c3%b6rvaltningar/Kommunstyrelsens%20verksamhetsplan%202015.pdf

Uppsala kommun, Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad. *Modeller för samspelet med civila samhället*. Dnr: UAN-2013-0470. Daterad: 2014-02-25.

Uppsala kommun. *Överenskommelse mellan Uppsalas föreningsliv och Uppsala kommun*. Daterad 2013-05-27. <https://www.uppsala.se/contentassets/fe07b4891941436893fc16051b06102a/overenskommelse-foreningsliv-och-uppsala-kommun.pdf>.

Uppsala kommun. *Samverkan med föreningslivet*. <https://www.uppsala.se/kultur-och-fritid/stod-och-bidrag/samverkan-med-foreningslivet/>.

Wikipedia. Uppslagsord: *Idéburen organisation*. https://sv.wikipedia.org/wiki/Id%C3%A9buren_organisation

Intervjuer

Christina Lindberg, Processledare för nationella riktlinjer, Landstinget i Uppsala län.

Daniel Heed, Verksamhetsutvecklare på Röda Korset Göteborg.

Ingela Andersson, Utvecklingsledare på Social resursförvaltning, Göteborgs stad.

Josefin Cras, Verksamhetschef på Nyby Vision.

Lars Bryntesson, Kommunalråd och kommunstyrelsens ordförande i Sigtuna kommun.

Ludvig Sandberg, Forum idéburna organisationer med social inriktning.

Sandra Stene, HR-ansvarig och verksamhetsstrateg på Göteborgs Räddningsmission.

Sigrid Saveljeff, Enhetschef på Staben för arbetsmarknadsfrågor och vuxenutbildning, Malmö stad.

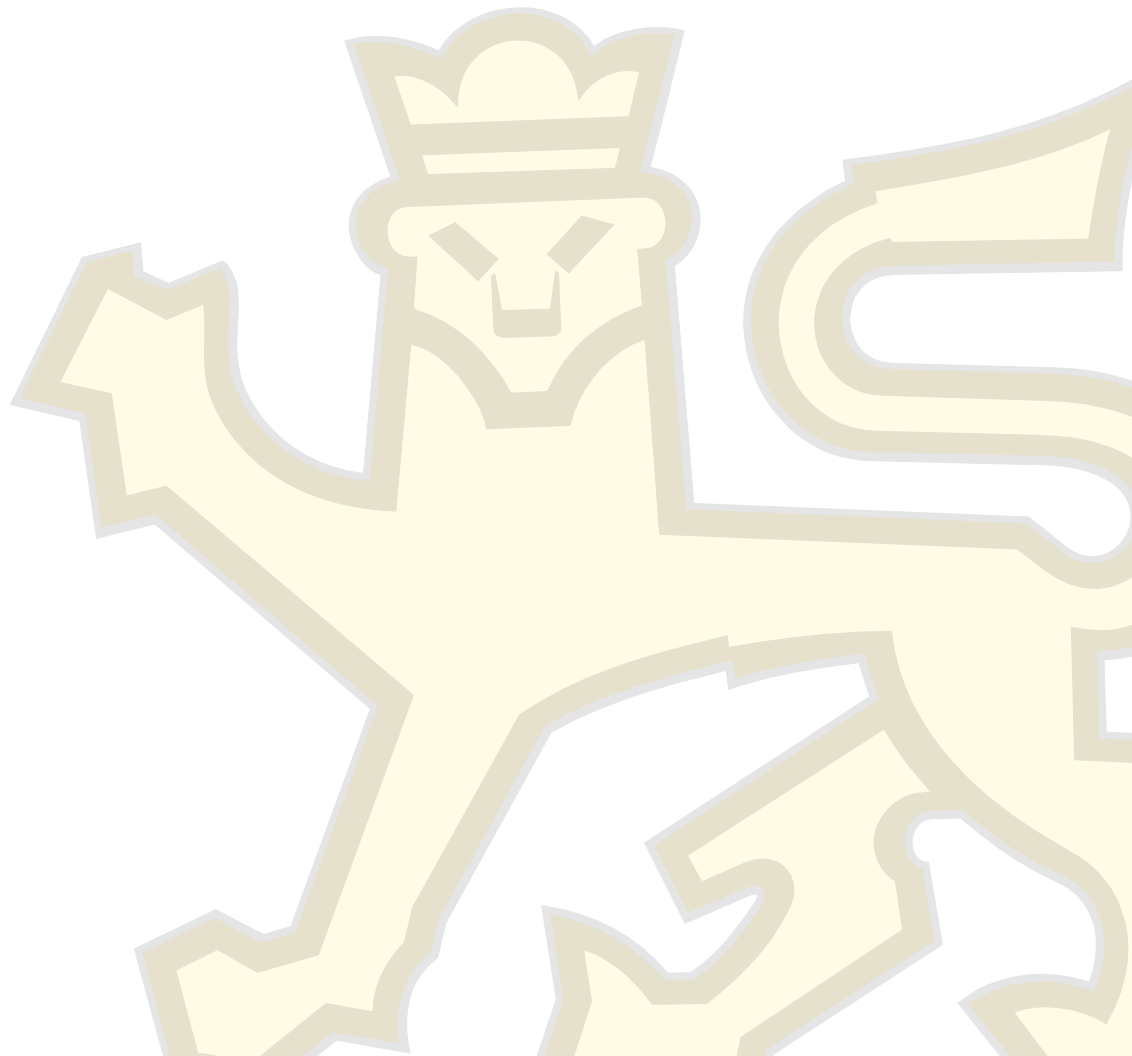
Susanne Johansson, Verksamhetsansvarig för Hassela Helpline.

Thomas Wilkens-Johansson, Terapeut på Sexualterapeutiska mottagningen Skåne.

Riktlinje

för idéburet partnerskap (IOP)

Ett normerande dokument som kommunstyrelsen
fattade beslut om 201x-xx-xx



Riktlinje för idéburet partnerskap (IOP)

Inledning

I mars 2014 beslutade kommunfullmäktige att uppdra till kommunstyrelsen att utreda möjligheterna att ingå partnerskap belyst utifrån LOU (Lag om offentlig upphandling), ekonomiska, juridiska och kvalitetsmässiga aspekter. Kommunstyrelsen godkände utredningen den xx september 2016. Under 2015 och 2016 har omsorgsnämnden och arbetsmarknadsnämnden, för egen del, fastställt riktlinjer för idéburet offentligt partnerskap. Förslaget till riktlinjer har sin utgångspunkt i utredningen Idéburet Offentligt Partnerskap och föreningslivet i Uppsalas behov av kommungemensamma riktlinjer för partnerskap.

Syfte

Syftet med dessa riktlinjer är att skapa gemensamma förutsättningar och ramverk för kommunen som helhet samt möta den ideella sektorns behov och möjligheter att ingå partnerskap på lika villkor.

Omfattning

Riktlinjerna vänder sig i första hand till socialnämnden, omsorgsnämnden, äldrenämnden, arbetsmarknadsnämnden, kulturnämnden och i viss mån övriga nämnder som exempelvis gatu- och samhällsmiljönämnden samt deras respektive förvaltningar. Riktlinjerna vänder sig även till Uppsalas föreningsliv.

Definitioner och begrepp

Civila samhället

En arena skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet där människor, grupper, organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen. I området ingår allt från nätverk och ideella organisationer till registrerade trossamfund med mera.

Idéburen organisation

Är ingen egen associationsform. Den används ofta som ett samlingsbegrepp för organisationer med olika associationsform som ideella föreningar, ekonomiska föreningar, stiftelser, trossamfund, aktiebolag med begränsad vinstutdelning. Idéburna organisationer kännetecknas av att de

- Syftar till att främja ett värde eller en idé
- Inte syftar till direkta privata ekonomiska vinster
- Gynnar allmän- eller medlemsintresset
- Inte är en del av stat och kommun.

Idéburet offentligt partnerskap

Innebär att en offentlig aktör samverkar med en idéburen organisation om en specifik verksamhet genom en särskild överenskommelse.

Lagbestämmelser och krav

De regelverk som ett partnerskap måste prövas mot är i första hand KL (kommunallagen), LOU samt EUs regler om statligt stöd. Genom KL 2 kap 1 § och rättspraxis regleras vilken verksamhet en kommun får bedriva och inte bedriva, det vill säga vad som är kompetens enligt.

När en kommun köper tjänster ska kommunen i de flesta fall följa LOU. Det innebär att kommunen annonserar sin avsikt att köpa en vara eller tjänst och fastställer villkoren i ett förfrågningsunderlag. Efter anbudsgivning och utvärdering upprättas ett kommersiellt kontrakt mellan vinnande leverantör och kommun.

Utöver KL och LOU måste kommunen även förhålla sig till EUs statsstödsregler och hur de tillämpas på sociala tjänster. Innebörden av en social tjänst är inte tydligt definierat i de EU-rättsliga regelverken men en viss vägledning kan ges genom EUs indelning av sociala tjänster i tre grupper.

1. Sociala tjänster av allmänt intresse
2. Sociala tjänster av allmänt intresse av icke-ekonomisk art
3. Sociala tjänster av allmänt intresse av ekonomisk art

För tjänster som faller under punkterna ett och två medger EUs statsstödsregler att stöd ges. Under vissa förutsättningar kan även stöd ges under punkt tre.

Sammanfattningsvis måste kommunen varje gång ta ställning till om ett partnerskap är förenligt med den kommunala kompetensen, om partnerskapet är förenligt med LOU samt om partnerskapet faller inom tolkningsutrymmet för sociala tjänster enligt EU:s statsstödsregler. För att ett partnerskap ska vara aktuellt ska verksamheten svara mot följande förutsättningar:

Allmänna kriterier för partnerskap

Ett antal kriterier av allmän karaktär är en förutsättning för att kommunen ska ingå partnerskap med en idéburen organisation. Följande kriterier ska vara uppfyllda

1. Verksamheten ska ske på initiativ av den idéburna organisationen
2. Verksamheten bedöms bidra till en lokal utveckling och ökad delaktighet i samhället.
3. Kommunen efterstävlar att relationen ska vara jämlik och att organisationen är en fortsatt fri och självständig aktör
4. Ett partnerskap ska alltid utgå från ett känt samhällsbehov

5. Kommunen värnar den ideella organisationens självständighet och detaljstyr inte verksamheten
6. Verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program, plan, policy eller vision där ideella organisationer omnämns, i synnerhet den lokala överenskommelsen mellan föreningslivet och Uppsala kommun
7. Båda parter bidrar i någon form till att utveckla verksamheten genom exempelvis ekonomiska resurser, lokaler eller ideellt arbete
8. Verksamhetens är inte en del av kommunens organisations-, projekt- eller verksamhetsbidrag
9. Överenskommelse om partnerskap förväntas gälla mer än tolv månader
10. Verksamheten står inte i strid med KL, LOU eller EUs statsstödsregler
11. En eller flera kommunala nämnder kan ingå partnerskap med en eller flera organisationer

Förutsättningar för att en organisation kan ingå partnerskap

- Organisationen ska ha en lokal förankring och vända sig till invånarna i Uppsala kommun
- Organisationen ska vara uppbyggd och fungera enligt demokratiska principer samt ta ställning för demokrati, mångfald och samhällsnytta
- Organisationens verksamhet ska ha allmänintresse och vara öppen för alla som delar organisationens syfte
- Organisationens särintresse får inte stå i strid med kommunens riktlinjer eller gällande lagstiftning
- Verksamheten ska vara drogfri och organisationen får inte bedriva verksamhet som skapar positiva attityder till våld, alkohol eller andra droger
- Organisationens verksamhet får inte leda till diskriminering på grund av kön, könsövergripande identitet, etnisk tillhörighet, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder
- Organisationen får inte ha skatteskulder

Överenskommelse

En överenskommelse om partnerskap ska undertecknas av båda parter och innehålla följande uppgifter:

- Beskrivning av bakgrund
- Partnerskapets syfte och mål

- Värdegrund för partnerskapet d.v.s ett gemensamt förhållningssätt till partnerskapet
- Partnerskapets uppdrag och målgrupp
- En beskrivning av organisationens och Uppsala kommuns respektive åtagande
- Tidsram för partnerskapet
- Utbildning och kunskapsöverföring vilket innebär att parterna ska bidra med kunskapsöverföring till samverkanspartner inom Uppsala samt att kommunen ska sprida information och bistå med marknadsföring när så är möjligt
- Samverkansformer d.v.s gemensamma möten och uppföljningar
- Former för utvärdering och uppföljning, dokumentation och åiterrapportering till kommunen
- Former för implementering av resultat och erfarenheter
- Beskrivning av ekonomiska ramar vilka reglerar partnerskapet i form av finansiering, tillgång till andra resurser och frivilligt arbete
- Ekonomisk ersättning och rutiner för utbetalning och redovisning

Uppgifter

Innan en överenskommelse om partnerskap tecknas ska den ideella organisationen överlämna följande uppgifter till kommunen

- Stadgar
- Årsmötesprotokoll
- Verksamhetsberättelse
- Ekonomisk berättelse med bokslut
- Revisionsberättelse
- Verksamhetsplan och förteckning över styrelsens medlemmar
- Uppgift om organisationens medlemsantal

Ansvar

Kommunstyrelsen fattar beslut om denna riktlinje. Kommunledningskontoret har ansvar för att förvalta riktlinjen, vilket innebär att säkerställa tillämpning, följa upp och revidera vid behov. Varje chef inom den verksamhet som berörs av riktlinjen ansvarar för att dess innehåll är känt och används bland medarbetarna.

Spridning

Samtliga nämnder kommer att få del av dessa riktlinjer. Berörda förvaltningar kommer att få muntlig och skriftlig information om riktlinjerna. De föreningar/organisationer som är medlemmar i den lokala överenskommelsen mellan föreningslivet och Uppsala kommun kommer skriftligen att få ta del av riktlinjerna. Den arbetsgrupp som utsetts av föreningslivet att ingå i arbetet med att utforma riktlinjer kommer muntligen att informeras om de nya riktlinjerna. Riktlinjerna kommer att publiceras på kommunens hemsida.

Uppföljning

Kommunstyrelsen kommer årligen att följa upp utvecklingen av antalet partnerskap och redovisa detta i kommunstyrelsens årsbokslut.

Giltighet

Riktlinjerna gäller från och med 1 oktober 2016

Relaterade dokument

Lokal överenskommelse mellan föreningslivet och Uppsala kommun (LÖK)

Policy för hållbar utveckling

Upphandlingspolicy