

Handläggare
Ulf LundströmDatum
2013-05-24
Rev.2013-06-04Diarienummer
UAN-2013-0239.15

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Yttrande till kommunstyrelsen på remiss; Motion av Marlene Ranch m.fl. (alla MP) och Eva Christiernin m.fl. (alla S) om partnerskap med idéburna organisationer, KSN-2013-0544

Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad föreslår utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden:

att utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden bifaller motionen.

att avlämna yttrande till kommunstyrelsen enligt förslag.

Bakgrund

Kommunstyrelsen hemställer om yttrande i rubricerade ärende, **bilaga 1**. Motionärerna föreslår kommunfullmäktige besluta att uppdra till uppdragsnämnderna att inför upphandlingar utreda partnerskap som alternativ till Lagen om offentlig upphandling och Lagen om valfrihetssystem. Vidare vill motionärerna uppdra till kommunstyrelsen att samordna ett pilotprojekt med uppdragsnämnderna där partnerskapavtal ingås mellan kommunen och en eller flera relevanta idéburna organisationer där så är möjligt. Uppdragsnämnderna ska återkomma till fullmäktige med en uppföljning av arbetet som belyser både ekonomiska, juridiska och kvalitetsmässiga konsekvenser. Kontoret har upprättat förslag till yttrande på motionen, **bilaga 2**.

Föredragning

Den ideella sektorn uppfattas ofta som ett alternativ till den offentliga eller den privata. En internationell utblick visar att idéburna verksamheter är mycket mer än bara ett alternativ – i många länder är sektorn den dominerande leverantören av välfärdstjänster. Även om Sverige har en livaktig ideell sektor med föreningar, stiftelser och religiösa organisationer är de idéburna organisationerna frånvarande inom t.ex. vård och omsorg och socialpolitisk verksamhet. Det finns vissa historiska förklaringar till att den ideella sektorn har en liten

marknadsandel. Den svenska traditionen att kommunerna och landstingen organiserar vård och omsorg trängde inte bara undan privata leverantörer, utan även den ideella sektorn. När marknaderna nu öppnats för konkurrens via kundval och upphandlingar är det i huvudsak de vinstdrivande företagen som har det kapital som krävs för att kunna anställa personal och erbjuda tjänsterna. Även om det är svårt att entydigt avgöra om vinstdrivande eller icke vinstdrivande verksamhet är mest ändamålsenlig finns det viss forskning som tyder på att de ideella aktörerna i vissa fall kan fungera som referenspunkt för hela marknaden. De ideella aktörerna kan också i många fall identifiera behov som ligger vid sidan av det som är ekonomiskt lönsamt inom ersättningssystemen. Det är vid en sammanvägning av dessa aspekter som det kan vara motiverat att underlätta för de idéburna aktörerna på välfärdsmarknaden att spela samma roll som i de flesta andra OECD-länder. (Tillväxtverket. Varför är det så få idéburna organisationer i välfärden? Rapport 0141 2012).

De vanligaste associationsformerna inom det svenska civilsamhället är ideell förening, registrerat trossamfund och stiftelse. Det förekommer även vissa ekonomiska föreningar som räknas till det civila samhället i de fallen då deras primära syfte inte är att generera ekonomiskt överskott till medlemmarna. Dessutom finns sedan några år tillbaka en aktiebolagsform för bolag som inte drivs med vinstsyfte (Proposition 55, 2009). En definition som tillämpas för ideell organisation är att organisationen ska (*The John Hopkins Komparativer Non profit Spector Project*):

- vara formell, alltså ha skrivna stadgar och regelbundna möten
- vara privat, alltså skild från staten
- inte dela ut sitt ekonomiska överskott
- vara självstyrande, alltså inte en del av ett vinstdrivande företag
- ha inslag av idealitet.

Sverige har länge haft en livaktig ideell sektor och många av våra offentliga välfärdstjänster kan spåras till ideella initiativ. Detta gäller exempelvis arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen, som har sin grund i avtal mellan arbetsgivare och fackföreningar, förskolan och folkbiblioteken, hem/fritidsgårdar, idrottsplatser, barna- och mödravårdscentraler.

År 2009 tog Regionstyrelsen Region Skåne ett beslut som innebär att en process för att utveckla formerna för samverkan mellan Region Skåne och den idéburna sektorn inleddes. Syftet med överenskommelsen är att skapa ett långsiktigt hållbart Skåne genom att stärka samspelet mellan den offentliga och idéburna sektorn. Syftet är att stärka demokratin, delaktigheten ökas och utanförskapet minskas. ”Den idéburna sektorn” är ett samlingsbegrepp för organisationer som främjar ett värde, ett mål eller en idé som gynnar allmän- eller medlemsintresset men som inte är ekonomiskt vinstdrivande eller en del av staten eller en kommun. Målet med överenskommelsen är att synliggöra och stärka den idéburna sektorns självständiga och oberoende roll som röstbärare och opinionsbildare samt att utveckla möjligheterna för den idéburna sektorn att utgöra en viktig aktör inom välfärdsutvecklingen. I linje med denna överenskommelse tecknar Region Skåne genom Hälso- och sjukvårdsnämnden från 2012 överenskommelse om Idéburet Offentligt partnerskap med utvalda idéburna organisationer.

Målet med överenskommelse om idéburet offentligt partnerskap är att utveckla möjligheterna för den idéburna organisationen att vara en viktig aktör inom välfärdsutvecklingen.

Ambitionen att bredda utbudet av aktörer som är aktiva i välfärden leder ofta till marknadslösningar. Konceptet kring idéburet offentligt partnerskap ger möjlighet för en offentlig aktör att via en partnerskaprelation med den idéburna sektorn medverka till sociala innovationer, mångfald av aktörer, alternativa former för vård och omsorg och nya idéer och metoder för att lösa olika former av samhällsproblem. Partnerskaplösningar blir för ideella organisationer ett alternativ/komplement till normerade bidrag, verksamhets/organisationsbidrag och upphandling.

Det finns olika modeller som kan tillämpas för att stimulera idéburna sektorn och öppna upp för nya innovationer, mångfald och alternativa driftsformer: Innovationsupphandling. LOV, Lagen om valfrihetssystem. Utmanarrätt. Samarbetsavtal inom ramen för idéburet offentligt partnerskap. I Region Skåne förordar man det senare alternativet med motivering att upphandlingsprocessen upplevs av ideella organisationer som krånglig och svåråtkomlig. Organisationerna inom den idéburna sektorn har ibland inte tillräckliga resurser för att besvara förfrågningsunderlag. Bristen på likviditet och svårigheter att få investeringslån från bank får som konsekvens att man inte kan åta sig uppdrag som innebär etableringskostnader. Socioekonomiska vinster/samhällsvinster saknas ofta som kriterier i förfrågningsunderlag. Idéburna aktörers självständighet och särart hotas om man skall anpassa sig till marknadens villkor. Kvalité värderas lägre i förhållande till andra kriterier.

Idéburet Offentligt Partnerskap är Forum för Frivilligt Socialt Arbete framtagna lösning på samarbete som vare sig bygger på bidrag eller upphandling. Forum har arbetat med att ta fram partnerskapslösningen som en lösning när man vill ha ett närmare samarbete än bidragsrelationen men inte vill göra en upphandling. Utöver partnerskapslösningen i Region Skåne finns en liknande lösning i Region Västra Götaland. Forum har medverkat vid framtagandet av de två partnerskapslösningarna. Ambitionen att bredda utbudet av aktörer som är aktiva i samhället leder ofta till marknadslösningar. Dessa har sitt berättigande. Forum anser att det också finns andra relationer för att finansiera och reglera mångfalden, relationer som bygger på att alla samhällsproblem inte bäst löses genom konkurrens och tjänsteproduktion på en marknad. Partnerskapsrelationen är ett sådant val. Varje regional/lokal myndighet ska, enligt EU-kommissionen och svenska regeringen, först och främst pröva vad syftet med en viss verksamhet är och brukarens behov och rättigheter, och därefter bestämma vilket finansieringsverktyg som passar. D.v.s. myndigheten är inte tvingad att upphandla all verksamhet från externa parter.

Forum för Frivilligt Socialt Arbete beskriver att en partnerskaprelation är en möjlighet då: 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, exempelvis i en lokal överenskommelse typ LÖK.

Verksamheten inte kan ses som en del av det normerade föreningsbidraget.

Det inte finns en marknad eller en konkurrenssituation att vårda.

Bägge parterna är med och finansierar verksamheten.

Verksamheten inte detaljregleras från den offentliga partens sida.

Forum förespråkar att ett idéburet offentligt partnerskap bör ingås när 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 istället till en fri och självständig aktör.

En avgörande juridisk fråga enligt Forum är om den verksamhet som den idéburna organisationen utför är en ekonomisk tjänst av allmänt intresse eller en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse. Detta avgörande vilar i hög utsträckning på den nationella myndigheten, t.ex. en kommun. När det skall avgöras om en aktivitet är att anse som ekonomisk eller inte är svensk tradition och hävdvunna metoder för att skapa lokal utveckling, delaktighet och social sammanhållning centrala enligt Forum. EUs direktiv är medvetet gles skrivna för att möjliggöra nationella variationer. Vad gäller bidragsfinansiering har ett medlemsland ett stort utrymme att använda denna form. Lissabonfördraget ger medlemsstaterna ett stort utrymme att definiera detta själv och nämns bl.a. i protokoll för tjänster av allmänt intresse.

Överenskommelsen om Idéburet Offentligt Partnerskap bör för respektive organisation innehålla beskrivning av bl.a. syfte och mål, värdegrund för partnerskapet, målgrupp och uppdrag, tidsperiod, utbildning och kunskapsöverföring, former för samverkan, uppföljning och utvärdering och ekonomisk ersättning. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden finansierar idag integrationsinsatser med särskilt verksamhetsbidrag och projektbidrag till ideella organisationer av vilka några kan vara lämpade för att omreglera till en partnerskaplösning. Inom nämndens uppdrag med stadsdelsutveckling och arbetsmarknadsinsatser bör möjligheten utredas att införa partnerskaplösningar. Ett sådant arbete pågår på kontoret.

I nämndens yttrande till socialnämnden för barn och unga om Strukturöversikt för Gottsunda, framhöll nämnden värdet av ett aktivt föreningsliv beskrivs i särskilt avsnitt men saknar ett strategiskt perspektiv om ideella organisationers roll och uppdrag i stadsdelsutveckling. ”Avsnittet bör utvecklas och den ideella sektorn tillerkännas en strategisk roll som producenter av tjänster, service och lokala demokrati, och som framtida resurs i partnerskaplösningar med kommunen som syftar till att fördjupa samverkan och ideella sektorns delaktighet i lokal utveckling”.

Om föreningar ska få ett samhällsuppdrag och en roll i politiken måste stödet och politikens relationer till dem sortera under de politikområden föreningarna verkar inom. Först då kan föreningarna få en roll i samhällsplaneringen och välfärdsproduktion enligt bl.a. intentionerna för arbetet med LÖK. Nya lösningar möjliggörs då vad gäller samverkan mellan kommunen och ideella organisationer. Varje politikområde behöver därför relationer till och strategier för samverkan med civila samhället och dess organisationer. Nämnden måste ha en uppfattning om det civila samhällets och den ideella sektorns roll och samhällsuppdrag. Samverkan med och stöd till ideella krafter är en process i sig som måste tydliggöras och synas i nämndens styrning och kontorets organisation.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden beslutade i november 2012 att uppdra till kontoret att utarbeta riktlinjer för de bidrag nämnden har för att motverka utanförskap inom kommunen. Riktlinjerna ska vara vägledande för nämndens framtida bidragsgivning och harmoniera med den lokala överenskommelsen med föreningar och organisationen (LÖK). Riktlinjer av det här slaget behöver en systematisk grund att utgå från.

En sådan grund kan bestå av olika modeller som visar hur nämndens relation till civila samhället kan ta sig i uttryck. Arbetet ska tydliggöra vilka värden det är som nämndens samspel med civila samhället ska bidra till. Idéburet Offentligt Partnerskap kommer att beskrivas i detta arbete.

Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad

Carola Helenius-Nilsson
Direktör

UPPSALA KOMMUNSTYRELSE	
Ink. 2013 -03- 27	
Diarienumr. KSN-2013-0544	
15	Aktbil. 1

Uppsala 2013-03-21

Kommunfullmäktige i Uppsala

Motion till kommunfullmäktige

Partnerskap med idéburna organisationer

Den idéburna sektorn är ett samlingsbegrepp för organisationer som främjar ett mål eller en idé som gynnar allmänintresset, men som inte är ekonomiskt vinstdrivande eller en del av staten eller en kommun. Uppsala kommun samverkar idag med den idéburna sektorn inom många olika områden. Handikappförbund, sociala föreningar, föreningar bildade på etnisk grund, ungdoms- och idrottsföreningar får idag föreningsbidrag från flera nämnder och sitter med i olika referensgrupper med kommunen.

En idé som uppmärksammats de senaste åren är partnerskap mellan kommuner och idéburna organisationer. Målet med partnerskap är bland annat att ta tillvara på kompetens som saknas inom den egna organisationen, samtidigt som den idéburna sektorns roll stärks och synliggörs. Nyligen slöt Västerås stad ett partnerskap med Stadsmissionen kring mötesplats, motivationscentrum, samtalsstöd och kontaktmannaskap för personer med missbruk och/eller psykiatrisk problematik varav vissa i kombination med hemlöshet.

Partnerskap kan vara ett bra val av samverkansform vid tydligt avgränsade verksamheter där en eller flera idéburna organisationer är engagerade. Fördelen med partnerskap framför upphandling är att organisationen ges en frihet att utveckla verksamheten. Det kan vara svårt med dagens avtalsformer där innehållet och kvalitén ska definieras och avgränsas vid ingången. På så sätt kan partnerskap vara ett kraftfullt instrument för kommunen när det gäller att både tillvarata och stimulera kompetens och utveckling sida vid sida med den idéburna sektorn. I vissa fall kan partnerskap utredas som ett alternativ till upphandling inom ett befintligt verksamhetsområde. I andra fall kan det istället vara en väg för att utveckla nya områden.

Redan idag ser vi positiva exempel på samverkan med den idéburna sektorn. Exempelvis skriver Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i sin verksamhetsberättelse för 2012: "Antalet samverkanspartner inom social ekonomi ökar. Nämnden ger bidrag till ett flertal föreningar, företag och organisationer inom social ekonomi.(...) Många personer får genom denna föreningsverksamhet del av sysselsättning, stöd och social gemenskap." Tyvärr präglas flera uppdragsnämnder av ensidiga upphandlingar enligt LOU och/eller LOV och ettåriga föreningsbidrag som skapar svårigheter för föreningar att planera och utveckla sin verksamhet.

Vi ser flera exempel på områden där partnerskap skulle kunna vara en intressant lösning för att utveckla verksamheter:

- Träffpunkter för seniorer eller inom socialpsykiatri
- Lotsverksamhet för att stödja personer att bryta hemlöshet och upprätta myndighetskontakter.
- Behandling av personer som utövar våld mot sina partners
- Drift av Sunnerstastugan

Vi föreslår att Uppsala kommun ska utveckla området och teckna avtal med idéburna organisationer där så är möjligt. Tecknade avtal bör innehålla tydliga krav på åiterrapportering av hur tilldelade medel har använts. Partnerskapen bör utvärderas för att kunna vara en utgångspunkt för kommunens fortsatta samverkan med den idéburna sektorn. Partnerskap är förenat med ekonomiska åtaganden vilka behöver kartläggas. Eventuella juridiska hinder för att ingå partnerskap behöver också utredas vidare.

I skrivande stund pågår det avslutande arbetet med den lokala överenskommelsen mellan Uppsala kommun och föreningslivet. Det förslag som gått på remiss innehåller bland annat följande formuleringar: ”kommunen och föreningarna arbetar tillsammans för att utveckla modeller för partnerskapslösningar som en alternativ finansieringsform”. Det är positivt om detta dokument antas, då det möjliggör för nämnderna att teckna partnerskap. Trots det menar vi att kommunfullmäktige genom denna motion behöver tydliggöra kommunens ställningstagande för idén om partnerskap. Genom att anta motionen tar kommunen ett ytterligare steg genom att inte bara likställa partnerskap vid andra samverkansformer, utan också aktivt kräva att uppdragsnämnderna arbetar i denna anda.

Med anledning av ovanstående föreslås kommunfullmäktige besluta:

Att uppdra åt uppdragsnämnderna att inför upphandlingar utreda partnerskap som alternativ till Lagen om offentlig upphandling och Lagen om valfrihetssystem

Att uppdra åt kommunstyrelsen att samordna ett pilotprojekt med uppdragsnämnderna där partnerskapsavtal ingås mellan kommunen och en eller flera relevanta idéburna organisationer där så är möjligt

Att uppdra åt uppdragsnämnderna att återkomma till fullmäktige med en uppföljning av arbetet som belyser både ekonomiska, juridiska och kvalitetsmässiga konsekvenser

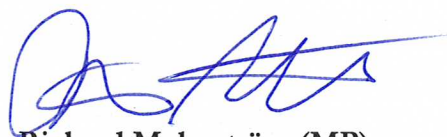
Miljöpartiet



Malena Ranch (MP)




Frida Johnsson (MP)



Rickard Malmström (MP)

Socialdemokraterna



Eva Christiernin (S)



Caroline Andersson (S)



Loa Mothata (S)

Handläggare
Ulf LundströmDatum
2013-05-24
Rev 2013-06-04Diarienummer
UAN-2013 -0239.15**Förslag**

Kommunstyrelsen

Yttrande på remiss: Motion av Marlene Ranch m.fl. (alla MP) och Eva Christiernin m.fl. (alla S) om partnerskap med idéburna organisationer, KSN-2013-0544

Kommunstyrelsen har hemställt om yttrande av utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i rubricerade ärende.

Målet med den lokala överenskommelsen LÖK är att synliggöra och stärka den idéburna sektorns självständiga och oberoende roll som röstbärare och opinionsbildare samt att utveckla möjligheterna för den idéburna sektorn att utgöra en viktig aktör inom välfärdsutvecklingen. I linje med denna överenskommelse bör frågan om partnerskap med idéburna organisationer ses. Ett idéburet offentligt partnerskap bör utveckla möjligheterna för de idéburna organisationerna att vara en viktig aktör inom välfärdsutvecklingen. Konceptet kring partnerskap med ideella organisationer ger möjlighet för en offentlig aktör att via en partnerskaprelation med den idéburna sektorn medverka till sociala innovationer, mångfald av aktörer, alternativa former för offentliga välfärdstjänster och nya idéer och metoder för att lösa olika former av samhällsproblem. Partnerskaplösningar blir för ideella organisationer ett alternativ/komplement till normerade bidrag, verksamhets/organisationsbidrag och upphandling.

Målet är inte primärt att ta tillvara på kompetens som saknas i kommunen. Syftet med partnerskaplösningar med idéburna organisationer måste därför förtydligas. Det är viktigt att utgå från att verksamheten sker på initiativ av den idéburna organisationen och att bägge parterna är med och finansierar verksamheten. Verksamheten ska inte detaljregleras från den offentliga partens sida. Forum för Frivilligt Socialt Arbete förespråkar att ett idéburet offentligt partnerskap bör ingås när 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 istället till en fri och självständig aktör. Nämnden kan instämma i den beskrivningen. En avgörande juridisk fråga är om den verksamhet som den idéburna organisationen utför är en ekonomisk tjänst av allmänt intresse eller en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse. Detta avgörande vilar i hög utsträckning på den nationella myndigheten, t.ex. en kommun.

Överenskommelsen om Idéburet Offentligt Partnerskap bör för respektive organisation innehålla beskrivning av bl.a. syfte och mål, värdegrund för partnerskapet, målgrupp och uppdrag, tidsperiod, utbildning och kunskapsöverföring, former för samverkan, uppföljning och utvärdering och ekonomisk ersättning. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden finansierar idag integrationsinsatser med särskilt verksamhetsbidrag och projektbidrag till ideella organisationer av vilka några kan vara lämpade för att omreglera till en partnerskaplösning. Inom nämndens uppdrag med stadsdelsutveckling och arbetsmarknadsinsatser bör möjligheten utredas att införa partnerskaplösningar. Ett sådant arbete pågår på kontoret. Nämnden vill framhålla att ett partnerskap reglerat i en överenskommelse inte kan likställas med avtal.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden beslutade i november 2012 att uppdra till kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad att utarbeta riktlinjer för de bidrag nämnden har för att motverka utanförskap inom kommunen. Riktlinjerna ska vara vägledande för nämndens framtida bidragsgivning och harmoniera med den lokala överenskommelsen med ideella organisationer (LÖK). Riktlinjer av det här slaget behöver en systematisk grund att utgå från. En sådan grund kan bestå av olika modeller som visar hur nämndens relation till civila samhället kan ta sig i uttryck. Arbetet ska tydliggöra vilka värden det är som nämndens samspel med civila samhället ska bidra till. Idéburet Offentligt Partnerskap kommer att beskrivas i detta arbete.

Partnerskap med idéburna organisationer är ett alternativ till upphandling och som baseras på att alla samhällsproblem inte bäst löses genom konkurrens och tjänsteproduktion på en marknad. Partnerskapsrelationen är ett sådant val. Varje regional/lokal myndighet ska, enligt EU-kommissionen och svenska regeringen, först och främst pröva vad syftet med en viss verksamhet är och brukarens behov och rättigheter, och därefter bestämma vilket finansieringsverktyg som passar. D.v.s. myndigheten är inte tvingad att upphandla all verksamhet från externa parter. En för Uppsala kommun gemensam definition av partnerskaplösning med ideella organisationer, dess syfte, mål och konstruktion av formell överenskommelse vore att föredra.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden arbetar med partnerskap inom sitt verksamhetsområde och delar motionärernas intentioner varför nämnden bifaller motionen.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Mohamad Hassan
Ordförande

Lotta von Wowern
Sekreterare