

Berättarministeriet

Seminarium om IOP som samverkansmodell för gemensamt ansvarstagande för välfärden

Bakgrund

Det västerländska samhället befinner sig i ett paradigmskifte där teknisk innovation och klinisk forskning leder till en snabb samhällsutveckling med nya möjligheter såväl som en ökad levnadsstandard. Samtidigt står vi inför komplexa samhällsutmaningar med klimatkrisen som hotar grunden till mänsklighetens existens liksom en växande ojämlikhet som bidrar till ökad socioekonomisk segregation med negativa konsekvenser för de redan mest utsatta. Samhällsutmaningarna riskerar att fler hamnar i utanförskap, fattigdom och vänder samhället ryggen och att krafter som motarbetar den liberala demokratin stärks. Utmaningarna är komplexa och sträcker sig över flera politikområden liksom samhällssektorer. Ansvaret för att möta dessa utmaningar ligger därmed hos fler än en sektor eller position. Samverkan som leder till förändring är allt mer avgörande.

Sverige har en lång tradition av att lyfta in privata initiativ sprungna ur civilsamhället som främjar välfärd, jämlikhet och kultur till det offentliga erbjudandet. Bland dessa institutioner som, liksom Berättarministeriet, har ambitionen att inom olika fält stärka det offentliga erbjudandet för att stärka ett demokratiskt och hållbart samhälle kan nämnas bland andra förskolan, folkbiblioteken, kulturskolan, studieförbunden och vissa konsthallar. Offentliga övertaganden av dessa privata initiativ kan grovt sägas ha en rad mer eller mindre gemensamma nämnare. Bland annat är de sprungna ur en folkrörelse på pionjärers initiativ som testat bärigheten och argumenterat för ett samhällligt syfte, är demokratifrämjande initiativ som möter ett komplext samhällligt behov över flera politikområden (utbildning, bostad, arbete, social jämlikhet etc) och de har utvecklats under perioder med stora samhällsliga omvärldsförändringar (industrialisering, befolkningsökning, politisk instabilitet etc).

Det civila samhället definieras som "en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen" (prop. 2009/10:55). Idéburna aktörer spänner från föreningar och stiftelser till företag och samverkan mellan sektorerna kan därför ske på något av nedanstående sätt:

- konkurrensutsättning genom offentlig upphandling
- kontrakt med ekonomiska villkor genom valfrihetssystemet LOV där privata utförare kan bli leverantörer av välfärdstjänster inom stöd, vård och omsorg
- bidrag
- IOP

Genom att ta hjälp av civilsamhällesorganisationer kan tjänster erbjudas som den offentliga sektorn annars har svårt att tillgodose. Partnerskap i form av IOP kan som

grund ingås bortom upphandling i de fall det inte finns en konkurrensutsatt marknad, d v s i de fall en offentlig aktör nyttjar specifika tjänster från en aktör som inte konkurrerar med likartade verksamheter på den aktuella marknaden. Partnerskap mellan en offentlig och idéburen aktör kan med andra ord ingås när det inte finns en marknad för den specifika tjänsten. I en dom från Högsta förvaltningsdomstolen i mars 2020 konstaterades att Alingsås Kommun ingått ett IOP-avtal med en stiftelseaktör trots att den senare skulle ha betecknats som en leverantör. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att IOP-avtalet utgjorde ett tjänstekontrakt enligt LOU: "Eftersom det i Sverige fanns en marknad för tjänster av det slag som omfattades av avtalet och då stiftelsen tillhandahöll tjänster på marknaden var den att betrakta som en leverantör". (HFD Mål 3165–19)

Utöver marknadsvillkoret anges följande känneteckna ett IOP (MUCF, 2018):

- är inte del av grundfinansieringen till civilsamhällets organisationer (normerat föreningsbidrag)
- är inte ett köp av tjänst eller verksamhet, utan en samfinansierad insats eller verksamhet med ambitionen att utvecklas och fungera över tid.
- IOP bygger på ett gemensamt samverkansbehov
- är med fördel ett led i ett politiskt program eller plan där civilsamhället lyfts fram som samarbetspartner
- avses pågå under längre tid och utvecklas genom gemensam uppföljning, utvärdering och i gemensamma beslut
- verksamheten/insatserna detaljregleras ej av kommunen (LOU)
- den offentliga organisationen och den idéburna organisationen har ett gemensamt engagemang, ägarskap och styrning
- i en marknadssituation är det angeläget att partnerskapet IOP tydliggörs i skrift och handling som en samfinansierad och ömsesidig samverkansrelation.

Välfärdsutredningen (SOU 2016:78) fastslog vikten av att det offentliga tar vara på civilsamhällets kompetens och att former underlättas för den offentliga-idéburna samverkan.

Utredningen *Idéburen välfärd* (SOU 2019:56) har tagit fram ett antal kriterier som ska vara vägledande vid ingående av IOP med en tydlig vägledning för idéburet offentligt partnerskap. Utredningens bedömning är att en lista med kriterier i kombination med vägledning ger tillräckligt stöd för de aktörer som vill ingå idéburna offentliga partnerskap:

- Ett samarbete på lika villkor - partnerskapet är ett samarbete mellan offentliga aktörer och idéburna aktörer i välfärden, där båda parterna bidrar till samverkan.
- Ett eller flera allmännyttiga mål – partnerskapet ska alltid syfta till att uppnå ett gemensamt allmännyttigt mål.
- Båda parter bidrar med resurser - såväl den offentliga som den idéburna aktören bidrar med resurser av olika slag.

Utredningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten vidare arbetar med informationsinsatser gentemot offentliga och idéburna aktörer. De föreslår även att Upphandlingsmyndigheten ska utveckla utredningens vägledning utifrån bland annat rättspraxis och praktiska erfarenheter.

Upphandlingsmyndigheten lyfter vidare att det är "viktigt att offentlig verksamhet samverkar med den idéburna sektorn för att få del av kunskapen".

I april 2020 överlämnades utredningen *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resursfördelning* (SOU 2020:28). BM och Rädda Barnen lyfts (10.3.4) som goda exempel på verksamheter som stöttar skolan:

"Berättarministeriet har under ett antal år med stor systematik utvecklat ett konkret arbete med daglig verksamhet för elever i syfte att utveckla deras språkliga färdigheter. Arbetet utgör ett stödjande komplement till skolundervisningen och aktiviteterna genomförs i samarbete med elevernas lärare.

Verksamhetsuppföljningen tyder tydligt på att lärarna upplever att deras undervisning får ett mycket bra stöd genom samverkan med Berättarministeriet och att elevernas språkliga förmågor utvecklas. Det vore med andra ord angeläget att denna, liksom andra verksamheter av denna typ och som håller hög kvalitet, kunde skalas upp.

Utredning belyser vidare att det finns ett stort behov av att tydligare involvera civilsamhället i och kring skolor med särskilda utmaningar under avsnittet "Möjligheterna med idéburet offentligt partnerskap":

"Skolor har historiskt en vana av att samarbeta med närsamhället till stöd för elevernas utveckling men sådana samarbeten har ofta byggts på personliga kontakter och tillfälligheter varför dessa samarbeten vanligtvis inte kommit att utgöra den systematiska stöd som hade varit önskvärdt. Ett problem med denna typ av arrangemang är att etablering av sådana kontraktbaserade överenskommelser som det finns behov av är exempel på sådana arbetsuppgifter som förekommer relativt sällan på en skolledares bord och som därmed framstår som komplicerade varför sannolikheten att de realiserats är liten. Ett strategiskt arbete samordnat av den regionalt organiserad myndighet skulle kunna vara ett effektivt sätt att driva utvecklingen av denna, inte minst i kompensatoriskt hänseende, viktiga verksamhet framåt. Med ett framsynt arbete av detta slag kan skolan i områden med särskilda utmaningar ges ett långt bättre stöd för fullgörandet av både kunskapsuppdrag och fostransuppdrag.

Ett bredare perspektiv behöver således anläggas på vad skolan isolerat kan åstadkomma och vilket behov det finns av att etablera en skol- och elevstödjande infrastruktur i lokalsamhället. I ett kompensatoriskt perspektiv är det därmed av särskild vikt att utveckla arbetsätt som tar höjd för detta i långt större utsträckning än vad som sker i dag. Genom lokala samarbeten kan inte sällan stora insatser göras med resurser som utifrån sett är relativt små men som inifrån lokalsamhället kan vara stora. [...]

*Utredning gör bedömningen att idéburet offentligt partnerskap, IOP, bör kunna vara en betydelsefull plattform för ett stärkt samarbete mellan skola och aktörer i närsamhället och som kan svara mot de behov som finns av utvecklade möjligheter för en kunskaps- och skolresultatsstärkande samverkan mellan just skola och omgivande samhälle. Utredningen om idéburna aktörer i välfärden har i anslutning till slutbetänkandet *Idéburet offentligt partnerskap* publicerat en vägledning för IOP."*