

Upphandling, bidrag eller partnerskap - Hur får kommuner gå in i samverkan?

Olika sorters samverkan ger olika förutsättningar för form och ersättning. I vissa fall är IOP en väg, i andra är det upphandling och i åter andra är föreningsbidrag den bästa lösningen. Under Social resursförvaltnings tredje utbildningsdag var finansieringsformer i fokus.

När är det okej att kommuner ingår i ett partnerskap som Idéburet offentligt partnerskap (IOP)? Hur fungerar det och kan man vara säker på att det blir ett bra resultat?

– För att kunna ingå ett partnerskap får det inte finnas en konkurrenssituation, och bidraget får inte heller bryta mot EU:s statsstödsregler. Är ersättningen under 500 000 euro under en treårsperiod anses det inte vara otillåtet statsstöd. Statsstödsreglerna är ett snårigt juridiskt område men i Göteborg har vi god hjälp av en juridisk skrivelse som ligger på vår hemsida, säger Ingela Andersson, utvecklingsledare, Social resursförvaltning i Göteborg.

IOP får inte bli en beställning från kommunen.

Till vardags jobbar Ingela Andersson med, bland annat, IOP och har varit delaktig i att skriva några av Göteborgs Stads mest komplexa avtal. Ett IOP handlar om förtroende och tillit, att formulera behoven och aktiviteterna gemensamt och att tydligt specificera respektive parts åtaganden. En utgångspunkt för ett avtalsskrivande är att det finns flera parter som vill starta ett samtal om ett specifikt problem.

– I början av samtalet ska fokus helst inte vara på formen IOP utan på vad man vill uppnå med samarbetet – vad är syftet och hur ser behoven ut? Det som framkommer ur detta samtal kan leda till ett IOP, eller till en bra upphandling, i detta läge är inte formen det viktigaste utan vad och varför, säger Ingela Andersson.

Om båda parter sedan kommer fram till att IOP är den bästa formen för samarbetet behöver man se på vilka resurser som varje part har och då handlar det inte enbart om pengar. Ideellt arbete, tillgång till nätverk, kompetensutveckling, lokaler eller annan utrustning är också resurser som kan läggas in i ett avtal.

– Det är viktigt att man delar uppfattningen om vad det innebär att jobba i partnerskap så att förväntningarna inte är för olika. Ett IOP handlar inte bara om att finansiera något, det handlar också om att jobba på ett annorlunda sätt, säger Ingela Andersson.

Reservera kontrakt för sociala tjänster

När man pratar om finansieringsformer handlar det annars ofta om vilka möjligheter den ideella sektorn har att upphandlas för välfärdstjänster. I Sverige regleras detta genom Lagen om offentlig upphandling som i sin tur följer EU:s direktiv om upphandling. Vissa av bestämmelserna i EU:s upphandlingsdirektiv är tvingande, andra bestämmelser är fakultativa vilket innebär att det är upp till medlemsländerna själva att avgöra om dessa bestämmelser ska införas eller inte. Senast EU reviderade

sina upphandlingsdirektiv var 2014. Då flyttades välfärdstjänster till ett eget kapitel: sociala tjänster och andra särskilda tjänster.

– EU anser att eftersom välfärdstjänster, dvs. sociala tjänster, till sin karaktär skiljer sig från övriga tjänster behöver välfärdstjänster inte omfattas av samma strikta förfarande som gäller för övriga tjänster. Det är inte samma sak att upphandla asfalt till ett vägbygge som att upphandla vård till våra äldre. Med sociala tjänster menas exempelvis tjänster inom hälso- och sjukvård, utbildning, kulturella och juridiska tjänster, säger Amir Daneshpip, jurist på Gärde Wesslau Advokatbyrå.

I artikel 77 i de reviderade direktiven ges det även utrymme att införa reserverade kontrakt för sociala tjänster. Bestämmelsen är inte tvingande, men om medlemsländerna vill kan de vika en marknad för sociala tjänster. Reserverade kontrakt ska kunna löpa under max tre år och kan inte förnyas. Kontrakten ska enbart kunna ges till organisationer som återinvesterar vinsten i sin verksamhet. Som det ser ut i det nya lagförslaget just nu har Sverige valt att inte implementera denna bestämmelse.

Eller varför inte en egen lag för sociala tjänster

Att reservera kontrakt är en väg, en annan är att lyfta bort välfärdstjänster ur lagen om offentlig upphandling. Det skulle vara möjligt så länge tjänsterna understiger tröskelvärdet på 750 000 euro, ca 7 miljoner kronor exklusive moms.

– Det går att ta bort de tjänsterna och istället lyfta in dem i en egen lag. Då skulle den upphandlande myndigheten få möjlighet att själva bestämma om de vill teckna ett avtal med idéburna organisationer eller privata aktörer. Det är fullt möjligt enligt direktivet, säger Amir Daneshpip.

Direktupphandling kan vara ett annat alternativ

Ett annat sätt kan vara att behålla välfärdstjänster i lagen om offentlig upphandling, men att möjliggöra direktupphandling av välfärdstjänster. Direktupphandling innebär att man väljer en leverantör utan regelrätt upphandling som man sedan skriver ett avtal med.

Amir Daneshpip tänker sig en skrivning där det formuleras att direktupphandling är möjlig om den avser sociala tjänster, om värdet på kontraktet understiger tröskelvärdet på 750 000 euro, och om det inte finns ett bestämt gränsöverskridande intresse. (Ett kontrakt har ett bestämt gränsöverskridande intresse om det finns leverantörer i andra länder som skulle kunna tänkas lägga anbud i en upphandling.)

– Det sista kriteriet i den skrivningen skulle vara att leverantörerna inte är vinstdrivande. Det är fullt möjligt att för in den här skrivningen i befintlig lagtext, men ett sådant förslag kräver att det finns vissa villkor för att förhindra korrupcion eller kompiskontrakt, säger Amir Daneshpip.

Eller kanske en lag om valfrihet eller IOP

Ytterligare ett sätt som skulle vara fullt möjligt, enligt Amir Daneshpip, är att införa ett valfrihetssystem där utförarna enbart får vara idéburna organisationer. Det är något som anges i EU: s nya direktiv. En LOV (Lagen om valfrihet) för de idéburna.

– Det är fullt möjligt att införa en LOV- lag för idéburna organisationer. Det står i direktivet att det är möjligt för det offentliga att bevilja licenser, tillstånd till ekonomiska aktörer som uppfyller de villkor som den upphandlande myndigheten uppställt i förväg, säger Amir Daneshpip.

Det skulle också vara möjligt att införa en särskild lag med inspiration av IOP. En sådan lag skulle då vara ett alternativ till att upphandla, menar Amir Daneshpip.

Om utbildningsdagen

Utbildningen var den tredje och sista i en serie som anordnades av Social resursförvaltning och som handlade former för hur det offentliga kan samverka med idéburna organisationer.

Vid det här utbildningstillfället talade:

- Amir Daneshpip och Mohammed Hama Ali från Gärde Wesslau advokatbyrå om vad juridiken inom EU och Sverige ger för utrymme inom lagen om offentlig upphandling.
- Helena Sagvall Göteborgs Stad/Upphandlingsbolaget talade om möjligheter och begränsningar med upphandling inom Göteborgs Stad.
- Jan Svensson från Mikrofonden Väst talade om finansiering genom alternativa lån.
- Maria Magneby, från Nätverket – Idéburen Sektor Skåne, berättade om behovet av IOP från social ekonomis perspektiv.
- Ingela Andersson från Göteborgs Stad/Social resursförvaltning berättade om hur Göteborg jobbar med IOP.

Läs mer