

Redovisning av uppdrag att utreda
förutsättningar för att ingå ett idéburet
offentligt partnerskap med kvinnojouren
Frideborg i Mölndal/Härryda samt uppdrag att
arbeta fram ett IOP-avtal

8

2022VFN19

Välståndsnämnden

Datum
2022-01-20

Diarienummer
2022VFN19 047

Redovisning av uppdrag att utreda förutsättningar för att ingå ett IOP-avtal (idéburet offentligt partnerskap) med kvinnojouren Frideborg i Mölndal/Härryda samt uppdrag att arbeta fram ett IOP-avtal

Förslag till beslut

Välståndsnämnden beslutar att uppdraget att utreda förutsättningar att ingå idéburet offentligt partnerskap med kvinnojouren Frideborg är genomfört och därmed avslutat.

Välståndsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att arbeta fram ett IOP-avtal tillsammans med kvinnojouren Frideborg.

Sammanfattning av ärendet

Välståndsnämnden har på sammanträde 23 juni 2021 § 183 gett förvaltningen i uppdrag att utreda förutsättningarna att ingå IOP-avtal med kvinnojouren Frideborg i Mölndal/Härryda.

Utredningen visar att det finns förutsättningar inom vissa ramar. Partnerskapet syftar till att kommunen och den idéburna organisationen gemensamt vill arbeta för att bemöta ett definierat samhällsproblem. Utgångspunkten är inte att det är kommunens behov av tjänster som ska tillgodoses.

Förvaltningen bedömer att ett IOP-avtal med Frideborg kan ingås under förutsättning att de redovisade kriterierna är för handen, det vill säga att avtalet bygger på samarbete för att lösa ett samhällsproblem och att det inte är fråga om köp av tjänst på en fungerande marknad. Vidare bedöms att partnerskapsavtalet ska omfatta kvinnojourens opinionsbildande och informativa insatser samt de stödinsatser som ges till enskilda, såsom samtal, stöd vid myndighetskontakter, rådgivning etcetera. Samarbetet ska inte omfatta driften av det skyddade boendet med hänsyn till att det finns en marknad för skyddade boenden med inbringande av ekonomisk ersättning.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 20 januari 2022
- Valfärdsnämndens beslut 23 juni 2021 § 183

Ärendet

Valfärdsnämnden har på sammanträde 23 juni 2021 § 183 gett förvaltningen i uppdrag att utreda förutsättningarna att ingå IOP-avtal med kvinnojouren Frideborg i Mölndal/Härryda. Utredningen visar att förutsättningar finns.

Idén med idéburet offentligt partnerskap

Idéburet offentligt partnerskap (IOP) är en modell för partnerskapsrelationer mellan den idéburna och den offentliga sektorn. Modellen togs fram 2010 av organisationen *Forum – idéburna organisationer med social inriktning*. Partnerskapet syftar till att kommunen och den idéburna organisationen gemensamt vill arbeta för att bemöta ett definierat samhällsproblem. Utgångspunkten är inte att det är kommunens behov av tjänster som ska tillgodoses.

Partnerskapsmodellen befinner sig mellan det traditionella föreningsbidraget och sedvanlig upphandling av tjänster. För att det ska vara lämpligt att teckna ett avtal med en idéburen aktör finns det ett antal kriterier som bör vara uppfyllda;

- verksamheten sker på initiativ av den idéburna organisationen.
- verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program eller plan, där de idéburna organisationerna nämns.
- verksamheten hanterar en gemensam samhällsutmaning.
- verksamheten bidrar till lokal utveckling och delaktighet i samhället.
- verksamheten kan inte ses som alltigenom lämpad att kunna ta del av det normerade föreningsbidraget.
- den idéburna organisationen är inte en underleverantör utan verkar som en fri och självständig aktör.
- verksamheten ska inte vara kommersiell, det vill säga att det inte finns en marknad eller en konkurrenssituation att vårda.
- bägge parter är med och samfinansierar verksamheten genom ekonomiska eller andra insatser, till exempel tillhandahållande av lokaler eller ideella arbetsinsatser.
- verksamheten detaljregleras inte från kommunens sida.
- verksamheten avses att drivas under längre tid.

Kommunen bör ta ställning kring ett antal frågeställningar inför ett eventuellt avtal med en idéburen aktör såsom;

- i vilket syfte vill kommunen samverka med den idéburna aktören,
- vilken nytta ska samverkan ha, som inte kan åstadkommas genom bidrag eller upphandling,
- på vilken nivå förväntas effekter uppnås,

- var ska förändring ske.

Utredningen, *Idéburen välfärd (SOU 2019:56)*, har utifrån en analys av syftet med partnerskapen och de EU-rättsliga förutsättningarna funnit att ett idéburet offentligt partnerskap inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet kan sammanfattas enligt följande:

- Partnerskapet är ett samarbete mellan en eller flera offentliga aktörer och en eller flera idéburna aktörer i välfärden.
- Det syftar till att uppnå ett gemensamt allmännyttigt mål.
- Såväl den offentliga som den idéburna aktören bidrar med resurser.

Utredningen hade bland annat som uppdrag att föreslå riktlinjer, kriterier eller andra tillämpbara instrument för ingående av idéburet offentligt partnerskap, IOP. Utredningens förslag har inte blivit lagstiftade, men en vägledning togs fram och denna förvaltas av Upphandlingsmyndigheten.

IOP-modellens förenlighet med tillämplig lagstiftning

Kommunallagen reglerar kommunens befogenheter och vad kommunala medel får användas till. Kommunalrättsliga principer om allmänintresset, att det gemensamma intresset är lokaliserat till kommunen eller dess medlemmar samt att medlemmarna behandlas lika ska beaktas inför samverkan i ett partnerskap. I jämförelse kan nämnas att kommunen får samverka med föreningar genom att utge föreningsbidrag, trots att specifik lagstöd saknas, förutsatt att hänsyn tas till nämnda principer. Förbudet att utge stöd till enskilda näringsidkare, 2 kap. 8 § kommunallagen, ska finnas med i tanken vid prövning av möjligheten till samverkan med en specifik idéburen aktör. I den statliga utredningen, *Idéburen välfärd*, menar man att ”*IOP med idéburna aktörer inom de välfärdsverksamheter som ingår i utredningens avgränsning av begreppet välfärd typiskt sett inte att betrakta som individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare*”.

Utöver kommunallagen behöver upphandlings- konkurrens- och statsstödsreglerna beaktas så att partnerskapsavtalen inte står i strid med dessa. Dessa reglers inbördes förhållanden är komplexa, och här ska direkt sägas att rättsläget är förhållandevis oklart, och varje partnerskap måste individuellt bedömas mot regelverken.

Mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål 3165-19 (HFD 2020 ref 15) bör det kunna slås fast att det inte är en garanti för tillåten samverkan enbart genom att benämna ett samarbete som ett idéburet offentligt partnerskap. Frågan i målet rörde ett avtalsförhållande mellan Alingsås kommun och Stiftelsen Bräcke diakoni om samverkan, bland annat rörande driften av ett äldreboende. Domstolen kommer fram till att förhållandet mellan parterna utgör ett avtal med ekonomiska villkor och att det i Sverige finns en marknad för den typ av tjänster det var fråga om och därför ansågs avtalet utgöra ett tjänstekontrakt enligt LOU.

Väldigt översiktligt nämnt och inte alls en uttömmande redogörelse för EU:s statsstödsregler, så blir dessa vanligtvis tillämpliga då det är fråga om att

utge medel till organisationer som bedriver ekonomisk verksamhet och som hotar att snedvrída konkurrensen i handeln mellan medlemsstaterna. Det bör därför kunna uteslutas att reglerna blir tillämpliga för social verksamhet av lokal karaktär och som vänder sig till kommunens invånare.

Sammanfattningsvis sagt så är det möjligt att samverka med lokalt verksamma föreningar och organisationer genom att ingå partnerskap, under de förutsättningar som finns beskrivna i stycket om *Idén med idéburet offentligt partnerskap*, utan att komma i strid med tillämpliga regelverk.

IOP-avtal med kvinnojourer

Kvinnjourer bedrivs i stor utsträckning av idéburna aktörer och verksamheten finansieras av statsbidrag, kommunala bidrag och mot ersättning för utförda tjänster, som till exempel plats på skyddat boende. I regeringskansliets promemoria Ds 2019:7, *Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet*, görs bedömningen att driften av skyddade boenden på uppdrag av socialnämnden utgör ekonomisk verksamhet. Det innebär att platserna omfattas av upphandlingsplikten. Den hjälp som enskilda kan få genom samtalsstöd, praktiskt stöd vid myndighetskontakter, rådgivning med mera är oftast kostnadsfri och utgör därmed inte ekonomisk verksamhet.

Denna distinktion mellan tjänsterna som tillhandahålls av en kvinnojour ska finnas i åtanke när ett IOP-avtal tecknas eftersom det inte får ställas upp ekonomiska villkor i avtalet. Det riskerar då att uppfattas som offentligt tilldelat kontrakt och tjänsten blir upphandlingspliktig.

Slutsatsen blir att partnerskap med en kvinnojour bör utformas mer med dragning åt föreningsbidragshållet än mot tjänsteköpshållet för att inte riskera att bryta mot upphandlingsregler.

Ekonomiska konsekvenser

De fyra senaste åren har nämnden utgett föreningsbidrag om 150 000 kronor per år till kvinnojouren Frideborg. Året 2017 utgavs 470 000 kronor.

Vid tecknande av partnerskapsavtal är det troligt att välfärdsnämndens finansiering av verksamheten består av ekonomiska medel (i motsats till exempelvis tillhandahållande av lokaler). Förutom det ekonomiska beloppet kommer samarbetet att medföra administrativa kostnader hos socialtjänsten bland annat för uppföljningar och löpande kontakter med kvinnojouren. Dessa kostnader har inte beräknats i denna utredning eftersom de utgår från samarbetets omfattning, vilket inte kan arbetas fram förrän nämnden har fattat beslut om eventuellt partnerskap.

Övrigt

Förenklade upphandlingsregler träder i kraft 1 februari 2022, vilket underlättar för såväl mindre företag som idéburna aktörer att delta i upphandlingar, bland annat om platser på skyddade boenden.

I regeringskansliets promemoria Ds 2020:16, *Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende – förslag till bestämmelser rörande bl.a. omedelbar placering, sekretess och skolgång*, föreslås en ny lagregel som innebär att insatsen placering på skyddat boende blir lagstadgad och att medföljande barn omfattas av beslutet. Det är vidare föreslaget att skyddade boenden ska omfattas av tillståndsplikt. Förslaget har varit ute på remiss men ännu har ingen proposition presenterats.

I regeringens budgetproposition 2022 föreslås ökade medel till kvinnojourer, bland annat i syfte att utveckla och kvalitetssäkra verksamheten. En del i det underliggande syftet med tillskottet får antas hänga samman med en framtida tanke om kommande tillståndsplikt för att bedriva skyddade boenden.

Sammantaget pekar detta på att kvinnojourers framtida drift av skyddade boenden, och tillhandahållande av platser för socialtjänstens behov, kommer att omgärdas av stringenta regler och mer tydligt inordnas i regelverk för upphandling.

Förvaltningens bedömning

På ett övergripande plan är det lämpligt att kommunen i framtiden har en policy för idéburet offentligt partnerskap, i syfte att visa både förvaltningen och civilsamhället att kommunen har ambitionen att utveckla samarbetsformen IOP med den idéburna sektorn. En policy utgör dock inte en förutsättning för att kunna teckna ett IOP-avtal med idéburna aktörer, eller för övrigt med kvinnojouren Frideborg.

IOP-avtal med Frideborg kan ingås under förutsättning att de ovan redovisade kriterierna är för handen, det vill säga att avtalet bygger på samarbete för att lösa ett samhällsproblem och att det inte är fråga om köp av tjänst på en fungerande marknad. Förvaltningens bedömning är att partnerskapsavtalet ska omfatta kvinnojourens opinionsbildande och informativa insatser samt de stödinsatser som ges till enskilda, såsom samtal, stöd vid myndighetskontakter, rådgivning etcetera. Samarbetet ska inte omfatta driften av det skyddade boendet med hänsyn till att det finns en marknad för skyddade boenden med inbringande av ekonomisk ersättning.

Det har uttalats av myndigheter och organisationer, i flera sammanhang, att det är önskvärt att civilsamhället ges möjlighet att bidra till lösningar på samhällsutmaningar med sin kunskap och erfarenhet. Ofta når de idéburna aktörerna invånare som annars skulle stå utan hjälp och stöttning eftersom det finns människor som inte vill vända sig direkt till socialtjänsten.

Lena Lager
Sektorschef

Susanne Grabe
Verksamhetschef

Sammanträdesdatum
2021-06-23

§ 183

Dnr 2021VFN260

Ansökan om verksamhetsbidrag för kvinnojouren Frideborg

Beslut

Välfärdsnämnden beviljar kvinnojouren Frideborg verksamhetsbidrag om 150 000 kronor för verksamhetsåret 2021.

Välfärdsnämnden uppdrar åt förvaltningen att inför verksamhetsåret 2022 utreda förutsättningarna att ingå ett IOP-avtal (idéburet offentligt partnerskap) med kvinnojouren Frideborg i Mölndal.

Reservation

Siw Hallbert (S), Birgitta Berntsson (S) och Jonas Andersson (S) reserverar sig mot beslutet.

Sammanfattning av ärendet

Kvinnjouren Frideborg, organisationsnummer 852000–4998 (fortsättningsvis Frideborg), ansöker om verksamhetsbidrag för 2021 om 450 000 kronor.

Härryda kommun bedriver ett aktivt arbete mot våld i nära relationer. Inom sektorn för socialtjänst arbetas både med personer redan utsatta för relationsvåld, som har utsatt annan för relationsvåld samt våldspreventivt. Frideborgs arbete är ett viktigt komplement då de som en del av det civila samhället kan nå målgrupper som kommunen inte gör.

Kommuner kan utge förenings- och verksamhetsstöd till organisationer enligt kommunallagen och lag (2009:47). Under senare år har fler kommuner valt att teckna ett IOP-avtal (idéburet offentligt partnerskap) med kvinnojouren eller liknande verksamheter för att kunna tydliggöra samverkan och bidra till en långsiktighet.

Förvaltningen anser att Frideborgs verksamhet är viktig och att den gynnar kommuninvånarna. Frideborgs verksamhet är dock relativt liten i Härryda kommun och kommunen bedriver eget arbete i frågan. Med hänvisning till detta föreslås att ge Frideborg ett fortsatt verksamhetsbidrag om 150 000 kronor för nuvarande år men att inför 2022 undersöka möjligheterna till att ingå ett IOP-avtal med Frideborg.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 10 maj 2021
- Ansökan om verksamhetsbidrag
- Verksamhetsberättelse 2020, verksamhetsplan 2021

Signatur justerande	Utdragsbestyrkande

Sammanträdesdatum
2021-06-23

- Stadgar

Förslag till beslut på sammanträdet

Maria Kornevik Jakobsson (C) föreslår med instämmande av Sven Karlsson (M) och Kristina Andrén (M) att välfärdsnämnden beviljar kvinnojouren Frideborg verksamhetsbidrag om 150 000 kronor för verksamhetsåret 2021 samt att välfärdsnämnden uppdrar åt förvaltningen att inför verksamhetsåret 2022 utreda förutsättningarna att ingå ett IOP-avtal (idéburet offentligt partnerskap) med kvinnojouren Frideborg i Mölndal.

Siw Hallbert (S) föreslår med instämmande av Birgitta Berntsson (S), Jonas Andersson (S) och Inga-Lena Persson (MP) att "bifalla ansökan på 450 000 kr till Frideborg".

Beslutsgång

Ordföranden redovisar att hon kommer ställa Maria Kornevik Jakobssons förslag mot Siw Hallberts förslag.

Välfärdsnämnden godkänner redovisad beslutsgång.

Maria Kornevik Jakobssons och Siw Hallberts förslag

Ordföranden ställer förslagen mot varandra och finner att välfärdsnämnden bifaller Maria Kornevik Jakobssons förslag.

Omröstning begärs. Välfärdsnämnden godkänner följande beslutsgång:

Ja-röst för att bifalla Maria Kornevik Jakobssons förslag

Nej-röst för att bifalla Siw Hallberts förslag

Med 7 ja-röster, 4 nej-röster och 2 avstår bifaller välfärdsnämnden Maria Kornevik Jakobssons förslag. Hur var och en röstade framgår av omröstningslista 1.

Paragrafen är justerad

Signatur justerande	Utdragsbestyrkande

Sammanträdesdatum
2021-06-23

Voteringslista: § 183

Ärende: Ansökan om verksamhetsbidrag för kvinnojouren Frideborg, 2021VFN260

Omröstningslista 1

Ledamot	Ja	Nej	Avstår
Maria Kornevik Jakobsson (C), ordförande	X		
Sven Karlsson (M), vice ordförande	X		
Siw Hallbert (S), 2:e vice ordförande		X	
Kristina Andrén (M), ledamot	X		
Ulrika Nordenstam (M), ledamot	X		
Inger Axelsson (KD), ledamot	X		
Birgitta Berntsson (S), ledamot		X	
Jonas Andersson (S), ledamot		X	
Inga-Lena Persson (MP), ledamot		X	
Peter Arvidsson (SD), ledamot			X
Per Olov Risman (SD), ledamot			X
Katia Petkova (M), ersättare	X		
Anita Anger (L), ersättare	X		
Resultat	7	4	2