

---

# RAPPORT

---

STOCKHOLMS KOMMUN

## Genomlysning IOP

UPPDRAGSNUMMER 12603207



2020-10-13

STRATEGI OCH UTVÄRDERING II

**HENRIK NILSSON**

## Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>1</b>
1.1	Bakgrund IOP	1
1.2	Metod	2
1.3	IOP som Rinkeby-Kista ingår i	2
<b>2</b>	<b>Benchmark Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Genomlysning</b>	<b>3</b>
3.1	Överenskommelserna	3
3.2	Ekonomisk och innehållsmässig redovisning	4
3.3	Hur har beslut i nämnden förhållit sig till ekonomisk redovisning	5
3.4	Ytterligare aspekter som förvaltningen bör beakta vid uppföljning av IOP	5

## 1 Inledning

Sweco har fått i uppdrag av Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning att genomföra en genomlysning av de nio idéburna offentliga partnerskap (IOP) som stadsdelsförvaltningen ingått med föreningar inom det lokala civilsamhället. Mer specifikt har uppdraget syftat till att undersöka hur samarbetena i IOP form har fungerat, både ekonomiskt, redovisningsmässigt samt innehållsmässigt.

### 1.1 Bakgrund IOP

IOP är en möjlighet till samarbete mellan offentliga och idéburna aktörer. Det finns dock ingen fastställd definition av IOP. Samverkansmodellen innebär en tredje väg mellan bidrag och offentlig upphandling och syftar till att utveckla nya lösningar och samarbetsformer kring åtgärder mot sociala problem och utmaningar. Överenskommelsen ska inte ha formen av ett kommersiellt avtal med detaljregleringar och sanktioner utan baseras på tillit mellan två parter som arbetar mot ett gemensamt mål<sup>1</sup>. Den ideella organisationen "Forum för frivilligt socialt arbete" beskriver även ett antal förutsättningar för att ett IOP ska kunna ingås<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> SOU 2019:56

<sup>2</sup> Enl. SOU 2016:78: 1) verksamheten sker på initiativ av den idéburna organisationen, 2) verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program eller plan där de idéburna organisationerna särskilt nämns, 3) verksamheten inte kan ses som en del av föreningsbidraget, 4) det inte finns en marknad eller konkurrenssituation att vårda, 5) båda parter finansierar verksamheten (med pengar eller andra insatser), 6) verksamheten inte detaljregleras från kommunens sida, och 6) verksamheten avses bedrivas under en längre tid.

Avsaknaden av fastställd definition, riktlinjer och kriterier för att ingå IOP föranledde en statlig utredning om idéburna aktörer i välfärden (SOU 2019:56) som överlämnade sitt betänkande till Regeringen i december 2019.

## 1.2 Metod

Sweco har genomfört kartläggningen baserat på dels skriftlig dokumentation<sup>3</sup> som tillhandhållits från förvaltningen och dels intervjuer med personal. Inom Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning har Sweco intervjuat administrativ chef, utredare samt controller. Sweco har även intervjuat administrativ chef i Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning med syfte att inhämta information om hur andra förvaltningar arbetar med IOP.

## 1.3 IOP som Rinkeby-Kista ingår i

Genomlysningen omfattar de nio IOP som Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning medverkade i den 1: a januari 2020:

- Folkets Husby
- Fryshuset
- Husby Konst och Hantverksförening
- Löparakademin
- Kista Sports Club
- Rinkeby Folkets Hus
- Shanta idrottsförening
- Somaliska Mediaföreningen
- Studiefremjandet

## 2 Benchmark Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning

Spånga-Tensta ingick sin fjärde IOP under början av 2020. Processen kring detta partnerskap skiljer sig väsentligt åt jämfört med de tre föregående. Till att börja med lades stor vikt vid processen inför partnerskapet. En rad workshops genomfördes syftande till att skapa samsyn kring hur verksamheten ska komplettera förvaltningens ordinarie arbete samt utforma målbilder, aktiviteter och uppföljningsbara indikatorer. Processen uppges ha gett mer personliga kontakter och underlättat fortsatt dialog med partnerföreningen. Förvaltningen lägger även betydligt mer tid på kontinuerlig dialog och synpunkter på

---

*Forts. not 2:* Det finns även en rad juridiska frågeställningar kopplade till möjligheten att ingå ett IOP, så som bestämmelser i kommunalrätten, upphandlingsrätten och EU:s statsstödsregler. Generellt behöver bedömningen av om ett IOP är förenlig med aktuella regler göras utifrån förutsättningar i varje enskilt fall.

<sup>3</sup> Nio IOP-överenskommelser, inkomna verksamhetsberättelser, korrespondens med Revisionskontoret och juridiska avdelningen på Stadsledningskontoret, Tjänsteutlåtande "Redovisning av samverkan med föreningar genom IOP januari 2020- juli 2020, samt inkomna ekonomiska uppföljningar från föreningarna.

2(8)

RAPPORT  
2020-10-13

GENOMLYSNING IOP

verksamheten i detta partnerskap. Förvaltningen har tagit stor hjälp av SKR:s vägledning "Utveckla idéburet offentligt partnerskap"<sup>4</sup>.

### 3 Genomlysning

Som nämns i avsnitt 1.1 saknas tydliga, offentligt fastställda, riktlinjer för samarbete i IOP-format. I sammanhanget är det viktigt att understryka att IOP bör baseras på ömsesidig tillit snarare än regelstyrning. Utöver det som anges i överenskommelserna har förvaltningen små möjligheter att ställa ytterligare krav på de föreningar de ingått partnerskap med. Istället behöver påverkan ske genom samförstånd och dialog.

Förvaltningen har inte fått några generella riktlinjer från Stockholms stad i hur den bör arbeta med IOP. Däremot har de fått stöd från Juridiska avdelningen på Stadsledningskontoret i specifika föreställningar kopplat till IOP.

#### 3.1 Överenskommelserna

Överenskommelserna är utformade på ett enhetligt vis. Undantaget är överenskommelsen med Fryshuset som skiljer sig på några viktiga punkter. Till att börja med läggs mer vikt vid beskrivningen av hur verksamheten ska komplettera förvaltningens ordinarie arbete. Däremot beskrivs inte vilka specifika aktiviteter som ska utföras inom partnerskapet. Slutligen finns det en skrivning om att partnerskapet automatiskt förlängs vid slutet av 2024, om inget annat sägs.

Även om andra överenskommelser också beskriver hur de ska samverka och komplettera förvaltningens ordinarie arbete är det mer utförligt beskrivet i fallet Fryshuset. Denna överenskommelse går således att lära av för att undvika överlappningar mellan IOP och förvaltningens ordinarie arbete.

Överenskommelserna ställer genomgående tydliga krav på att föreningarna ska hålla respektive styrgrupp underrättad om den verksamhet som bedrivs och ekonomiskt utfall. Således ligger det på förvaltningens representanter respektive styrgrupp att bedöma dels huruvida föreningarna lever upp till kraven i överenskommelserna, dels, inför eventuell förlängning, bedöma huruvida verksamheten är av sådan kvalitet att det går att motivera fortsatt samarbete.

Det finns en övergripande strategi från förvaltningens sida att IOP ska används som ett medel för att stärka tilliten mellan förvaltningen och det lokala civilsamhället. Eftersom varje IOP har en styrgrupp med representanter från både föreningen och förvaltningen är styrgruppen i sig en viktig plattform för förbättrad tillit mellan förvaltning och civilsamhälle.

I följande avsnitt presenteras resultaten av genomlysningen. Detaljerad redovisning per IOP finns i bilaga.

---

<sup>4</sup>SKR, Utveckla idéburet offentligt partnerskap, <https://skr.se/tjanster/merfranskr/rapporterochskrifter/publikationer/utvecklaideburetoffentligtpartnerskap.29016.html>

### 3.2 Ekonomisk och innehållsmässig redovisning

Enligt överenskommelserna ska föreningarna tillhandahålla sina respektive styrgrupper med årlig verksamhetsberättelse, redovisning av vilka aktiviteter som genomförts inom ramen för partnerskapet samt ekonomiskt utfall i förhållande till budget<sup>5</sup>.

Verksamhetsberättelse för 2019 har endast inkommit från fyra av de nio föreningarna i partnerskapen. Det är anmärkningsvärd avvikelse från överenskommelserna. Det är möjligt att dessa dokument inkommit direkt till styrgrupperna och förvaltningen bör säkerställa att så skett.

Föreningarna har överlag inkommit med redovisningar av genomförda aktiviteter. När det gäller Somaliska Mediaföreningen har dock ingen redovisning inkommit sedan juli 2019.

Sweco har även tagit del av redovisning av ekonomiskt utfall i förhållande till budget för första halvan av 2020. Alla föreningarna, förutom Somaliska Mediaföreningen, har inkommit med redovisningar. Redovisningen från Rinkeby Folkets Hus var försenad med flera månader.

Generellt är de verksamheter som bedrivs i partnerskapen i linje med respektive överenskommelser; det innebär att önskade resultat och målsättningar *kan* uppnås. Det tydliga undantaget är dock Somaliska Mediaföreningen, från vilken viktig information saknas. Överenskommelsen med Somaliska Mediaföreningen ger förvaltningen rätt att återkräva sin finansiering om den används felaktigt eller inte för avsatt ändamål.

Önskade resultat och målsättningar är överlag vagt beskrivna i överenskommelserna, vilket gör det svårt att följa upp vad aktiviteterna faktiskt resulterat i. Generellt redovisar föreningarna hur många personer som deltagit i respektive aktivitet. Detta är en bra indikator på att verksamhet faktiskt bedrivs. Däremot säger det inte vilka resultat som aktiviteterna lett till. Löpakademin är den IOP som har den tydligaste ansatsen till uppföljning av önskade resultat. Med hjälp av en enkät har föreningen sökt svar på huruvida önskade resultat enl. paragraf 3 i överenskommelsen uppnåtts.

De ekonomiska redovisningarna följer upp vad stadsdelsförvaltningens medel används till av föreningarna. Huvudsakligen används det till löner. I ca hälften av överenskommelserna<sup>6</sup> finns dock inga kvantifierade åtaganden - i termer av finansiella insatser eller arbetstimmar - från föreningarnas sida.

Sweco vill även uppmärksamma att merparten av föreningarna har arbetat aktivt för att genomföra aktiviteter – antingen planerade eller nya typer av aktiviteter – trots den pågående pandemin.

<sup>5</sup> Sweco har tagit del av den information som gått genom stadsdelsförvaltningens controller och utredare, dock inte information som gått direkt mellan respektive förening och dess styrgrupp. Det råder viss oklarhet kring vilken typ av information som behandlats centralt i förvaltningen och vad som gått direkt till styrgrupperna. Enligt överenskommelserna är det viktiga att styrgrupperna får rätt material.

<sup>6</sup> Somaliska Mediaföreningen, Folkets Husby, Studieförbundet, Fryshuset

### 3.3 Hur har beslut i nämnden förhållit sig till ekonomisk redovisning

Beslut om eventuell förlängning av partnerskapen fattas av nämnden. Nämnden har beslutat att inte utlösa den förlängning som finns i överenskommelsen med Fryshuset. Förlängning av övriga IOP har, så vitt Sweco erfar, ännu inte varit föremål för diskussion i nämnden.

### 3.4 Ytterligare aspekter som förvaltningen bör beakta vid uppföljning av IOP

Som nämnt ovan bedriver föreningarna överlag relevanta aktiviteter som kan bidra till att eftersträvade målsättningar uppnås. Skillnaden mellan aktivitet och ena sidan och effekt i det omgivande samhället och andra sidan behöver dock understrykas. Vilka aktiviteter som genomförs bör föreningarna ha god kontroll över. Effekter av aktiviteterna ligger däremot utanför deras direkta kontroll; de uppstår i samspel med respektive målgrupp. Effekter av de typer av verksamheter som bedrivs inom IOP sker på lång sikt inom målgrupperna och är svåra och kostsamma att beskriva fullt ut.

Inte desto mindre går det att tydliggöra *på vilket vis* som aktiviteterna antas bidra till långsiktiga effekter. För de flesta partnerskapen finns en stor utvecklingspotential i att bryta ner förväntade resultat i uppföljningsbara indikatorer. Överenskommelsen med Studieförbundet, men även Kista SC är bra exempel att lära av. I paragraf 1 och 3 beskrivs aktiviteter och resultat på ett tydligt. Dessa beskrivningar skapar ett ramverk som bör underlätta för styrgrupp att följa verksamheten och se vad som fungerar bra och vad som är svårare att genomföra. Utifrån detta ramverk kan uppföljningsbara indikatorer – gärna både kvantitativa och kvalitativa – identifieras. Genom att identifiera resultat eller avsaknad av resultat har indikatorerna en viktig funktion som hjälpmedel för respektive styrgrupp att föra en konstruktiv dialog kring verksamheten. Indikatorerna ska således ses som ett viktigt arbetsredskap, utöver att säkerställa att framsteg sker. Själva processen att ta fram indikatorerna ska inte underskattas. Utveckling av målbilder, aktiviteter och indikatorer bör ske i nära samarbete mellan förvaltningen och föreningen; på så vis skapas bättre förståelse för verksamhetens möjligheter och utmaningar.

Utöver ovanstående resonemang vill Sweco ge följande rekommendationer inför framtida arbete med IOP:

- Styrgrupperna har en central roll. Säkerställ att styrgrupperna arbetar efter en enhetlig process i alla IOP. Detta förutsätter att förvaltningen ger styrgrupperna adekvat processtöd. Processen ska säkerställa både kvalitet i verksamheten och förbättrad tillit mellan parterna.
- Ytterligare tydliggöra vilket mervärde partnerskapen skapar utöver föreningens och förvaltningens ordinarie verksamhet. Ett sådant resonemang för exempelvis i överenskommelsen med Fryshuset.
- IOP rör sig i gränslandet mellan upphandling och bidrag. Inför beslut att ingå IOP bör det föras ett resonemang kring för- och nackdelar med bidrag, upphandling respektive IOP i varje enskilt fall.

- Efterlevnad av explicita krav i överenskommelse bör ses som ett minimum för att få förnyat förtroende att ingå IOP med förvaltningen.

## **Bilaga: Detaljerad redovisning per IOP**

6(8)

---

RAPPORT  
2020-10-13

GENOMLYSNING IOP

IOP	Har aktiviteter som kan bidra till resultat genomförts	Vad används pengarna till?	Inkommen verksamhetsberättelse för 2019?	Redovisning av aktiviteter	Redovisning av ekonomiskt utfall
<b>Folkets Husby</b>	Ja, föreningen har genomfört aktiviteter i linje med överenskommelsen. Antal deltagare redovisas.	Främst lön, men även material, kommunikations - och resekostnader	Nej	Ja, sker genom IOP samordnare.	Ja, uppföljning till controller 1:a halvan av 2020 samt för 2019
<b>Fryshuset</b>	Ja, föreningen har genomfört aktiviteter i linje med överenskommelsen (som dock saknade specificerade aktiviteter) Antal deltagare samt och antal genomslussade till arbete redovisas.	Främst lön men även kostnader för kommunikation, IT och ekonomi-hantering.	Ja	Ja, sker genom IOP samordnare.	Ja, uppföljning till controller 1:a halvan av 2020
<b>Husby konst och hantverksförening</b>	Ja, föreningen har genomfört aktiviteter i linje med överenskommelsen. Antal deltagare redovisas.	Lön	Nej	Ja, sker genom IOP samordnare.	Ja, uppföljning till controller 1:a halvan av 2020 samt för 2019
<b>Kista SC</b>	Ja, föreningen har genomfört aktiviteter i linje med överenskommelsen. Antal deltagare redovisas.	Främst lön men även material- och aktivitets-kostnader	Nej	Ja, sker genom IOP samordnare.	Ja, uppföljning till controller 1:a halvan av 2020 samt för 2019
<b>Löparakademin</b>	Ja, föreningen har genomfört aktiviteter i linje med överenskommelsen. Antal deltagare redovisas. Enligt enkät har	Arvorden och löner, samt aktivitets-kostnader	Ja	Ja, sker genom IOP samordnare.	Ja, uppföljning till controller 1:a halvan av 2020



	aktiviteterna bidragit till avsedda resultat.				
<b>Rinkeby Folkets hus</b>	Ja, föreningen har genomfört aktiviteter i linje med överenskommelsen. Antal deltagare redovisas.	Redovisningen av budget per aktivitet, dvs. inte per typ av utgift.	Nej	Ja, sker genom IOP samordnare.	Ja, uppföljning till controller 1:a halvan av 2020. Dock kraftigt försenat
<b>Shanta IF</b>	Nej, inställt pga. pandemin. Överskott har betalats tillbaka.	Arvorden och IT kostnader.	Ja	Ja, sker genom IOP samordnare.	Ja, uppföljning till controller 1:a halvan av 2020
<b>Somaliska Media-föreningen</b>	Bristfällig information om genomförda aktiviteter	Ingen uppföljning	Nej	Ingen redovisning sedan juli 2019.	Nej, varken för 2019 eller 2020.
<b>Studieförbundet</b>	Ja, föreningen har genomfört aktiviteter i linje med överenskommelsen. Antal deltagare redovisas.	Främst löner och arvoden men även administrations-, material-, lokal- och matkostnader	Ja	Ja, sker genom IOP samordnare.	Ja, uppföljning till controller 1:a halvan av 2020

8(8)

RAPPORT  
2020-10-13

GENOMLYSNING IOP