

Podcast Konkurrenten

Avsnitt 24: Kan samarbeten med den ideella sektorn lösa våra samhällsutmaningar?

Textversion av Konkurrenten avsnitt 24, vill du hellre lyssna på avsnittet kan du ta del av det på vår webbplats www.konkurrensverket.se/konkurrenten.

Hanna Witt:

Varmt välkomna till Konkurrenten, Konkurrensverkets podd där vi pratar om frågor som rör konkurrens och upphandling. Jag som leder den här podden heter Hanna Witt och jag är chef över konkurrenstillsynen på Konkurrensverket. Och idag ska vårt samtal handla om idéburet offentligt partnerskap det som brukar förkortas IOP och jag har två kunniga gäster med mig här idag, en från Konkurrensverket och en utifrån och jag ska låta er presentera er själva. Börjar med att vända mig till vår externa gäst, vill du berätta vem du är och vad du gör.

Ludvig Sandberg:

Jag heter Ludvig Sandberg och min tjänst heter Politisk sakkunnig på Forum idéburna organisationer med social inriktning.

Hanna Witt:

Och Malin vill du fortsätta och berätta vem du är och vad du har för tjänst på Konkurrensverket?

Malin de Jounge:

Jag heter Malin de Jounge och jag jobbar som enhetschef på enheten som har hand om upphandlingsskadeuppgiftsärenden.

Hanna Witt:

Varmt välkomna hit båda två. Om jag börjar med att vända mig till dig Ludvig, vad gör Forum? Kan du berätta litet mer om vad det är för verksamhet ni bedriver?

Ludvig Sandberg:

Vi är en intresseorganisation för socialt inriktade idéburna organisationer. Och har funnits i litet drygt 25 år och är en ideell förening.

Hanna Witt:

Och hur många organisationer har ni som medlemmar i den här organisationen? Vad är syftet med verksamheten som ni bedriver?

Ludvig Sandberg:

Just nu är det fyrtiotal organisationer som är medlemmar. Och syftet är att underlätta för den här typen av organisationer att finnas till och verka och det försöker vi göra dels genom politisk påverkan, opinionsbildning, kunskapsförmedling men också att vi driver ett antal verksamheter som ska vara till mer konkret stöd för organisationerna. Såsom Volontärbyrån som är en matchningsdatabas mellan människor och organisationer. Tech's up som är en teknikmöjlighet för organisationerna att få programvara billigare. Ideella jobb som är vår arbetsförmedling för betalda jobb inom vår sektor, Morgonforum som är vår seminarieverksamhet och sist men inte minst vårt omvärldsbevakande nyhetsbrev.

Hanna Witt:

Och du har varit med och utvecklat Idéburet offentligt partnerskap kan du berätta vad IOP är och varför ni har utvecklat det.

Ludvig Sandberg:

Ja, redan på 90-talet när vi hade bedrivit verksamhet, seminarier och konferenser i ett antal år med den här typen av organisationer så kunde vi ju konstatera att för de organisationer som ville bedriva mer konkret, praktisk verksamhet ofta då relaterade till välfärdsfrågor så fanns det ganska stora problem med de samarbetsformer som vi då såg fanns som upphandling eller vanliga föreningsbidrag. Och det var inte förrän 2010 som vi egentligen satte igång utvecklingen av IOP för då fick vi ett konkret "case". Det var en organisation i Västerås, Stadsmissionen där, som hade utvecklat en idé hur de ville arbeta, tog kontakt med kommunen och kommunen sade då efter att ha funderat en liten stund att ja vi vill gärna upphandla den här verksamheten. Och då sade Stadsmissionen vi vill inte ha den relationen med kommunen för vi tror att verksamheten är av den sorten att vi behöver ett mer ömsesidigt samarbete om verksamheten än vad vi tror att en köp- och säljrelation kan ge för möjligheter. Och då stod båda parter och undrade vad ska vi göra då, för de såg ingen sådan samarbetsmöjlighet. Men då kontaktade de oss men vi hade intet något färdigt svar men vi tillsatte en miljöarbetsgrupp som började fundera på hur ska vi kunna arbeta, hur ska vi kunna skapa det här, litet öppnare, litet mer flexibla än vad tyckte att de andra tyckte det var. Och då kombinerade vi helt enkelt de företeelser det handlade om nämligen i idéburna organisationer, offentliga organisationer som söker ett partnerskap eller tycker sig behöva ett partnerskap,

idéburet offentligt partnerskap. Och ganska snart efter vi har gjort det så fick vi invändningar från olika håll att ja det här är troligen tjänster på en marknad som måste upphandlas givet en lagstiftning osv. Och ofta då med referenser till att vår lagstiftning är styrd av EU-direktiv på det här området. Vi hade då möjligheten att ha möten med EU-kommissionens jurister och beskrev det här som jag precis har pratat om för dem och frågade tycker ni att det finns en öppning för den här typen av samarbete som vi söker. Och då sade de till oss att ja de här direktiven är medvetet glest skrivna för att det ska finnas möjlighet att utgå från syftet för en verksamhet och baserat på den välja formen för hur man ska samarbeta och inte tvärtom. För oss blev ju det någon slags startpunkt på en process att försöka identifiera ok hur kan man då agera för att ha den här typen av partnerskap. Och det arbetet som vi utförde tillsammans med de här juristerna ledde till en lista på kriterier, sju stycken, som används av ganska många i Sverige, något slags definition på när IOP då kan användas.

Hanna Witt:

Jag har förstått att kommuner och landsting hävdar att IOP ger särskilda mervärden. Vad betyder det? Kan man definiera de här mervärdena, vad anser du?

Ludvig Sandberg:

Det kan man göra, det är inte lätt men det görs i ett antal IOP:er där man försöker beskriva vad det är organisationerna gör konkret och vilka effekter det kan ge. Många gånger handlar det om ett sammanhang som de här organisationernas verksamheter erbjuder nätverk ut till omkringliggande delar av samhället som företag sällan har tillgång till men också specifika kunskaper som organisationerna anser att de utvecklat genom många års verksamhet, så de här mervärdena försöker man beskriva på olika sätt.

Hanna Witt:

Varför brinner du för det här ämnet Ludvig? Kan du ge något exempel som belyser hur du ser på fördelarna med IOP?

Ludvig Sandberg:

Det handlar i grund och botten om det sociala arbetet som pågår runt om i vårt land där jag ju ser konkreta bevis var enda vecka på hur organisationerna gör skillnad i människors liv. Om jag i det här fallet ska ta ett exempel så skulle jag vilja nämna arbetet med kvinnojourer, där jag har varit i kontakt med många jourer och kommuner runt om i landet kring bygget av sådana här partnerskap. Jag skulle framför allt vilja nämna ett ställe där fördes samtal med framför allt kvinnojourens representant. Den kvinnojouren precis som de flesta andra har ett förebyggande mål i sin verksamhet som handlar om att försöka att få så många människor som möjligt i det här samhället att inse vad mäns våld mot kvinnor handlar om. Att lära sig upptäcka tidiga tecken på när det sker, hur man ska agera osv. Det förebyggande arbetet kräver att kvinnojouren då kommer i kontakt med

många människor. Att då skriva in den här typen av mål tydligt i ett papper som kommunen och kvinnojouren kommer överens om det betyder ju att kommunen säger vi tror på de här målen som den organisationen har det är ett steg extra jämfört med att bara få ett verksamhetsbidrag. Och det innebär ju i det här fallet att kvinnojouren får stöd av kommunen på andra sätt än bara pengar. Det finns mängder av verksamheter där t.ex. chefer för utbildningsverksamhet i kommunen eller andra arbetsplatser kan öppna verksamheterna för kvinnojouren så att de kan komma in och hålla sina föreläsningar och work-shops där. Det gör inte kommunen, det låter ju enkelt det kan man bara göra, men det gör inte kommunen om man inte har ett tydligt förtroende för den aktör som det här handlar om. Så att åstadkomma de mål som verksamheten handlar om för att man har en tillit till varandra som man kanske inte har i andra sammanhang, det är det som gör att jag brinner för det här för jag är helt övertygad om att vi kan komma mycket längre i för människor jätteviktiga frågor.

Hanna Witt:

Om jag vänder mig till dig då Malin, hur ser Konkurrensverket på Idéburet offentligt partnerskap?

Malin de Jonge:

Vi ser gärna att det finns en hel del olika aktörer som levererar sina tjänster för då kan ju den som ska köpa in en vara eller tjänst kan ju välja då utifrån behov, så att en mångfald är ju alltid välkommen. Det är just för att man ska kunna anpassa sina inköp till vad man faktiskt behöver.

Hanna Witt:

Men trots det så har Konkurrensverket stämt Alingsås kommun som nyligen ingick kontrakt med om driften av ett äldreboende. Varför gjorde Konkurrensverket det? Kan du berätta?

Malin de Jonge:

Ja, vi har ju under en längre tid just sett förekomsten av det här med IOP och det har liksom bubblat runt i upphandlingssammanhang och nämns litet grann som det nya svarta ibland att det ska vara någonting som man ska göra. Och just att eftersom det finns en sådan här önskan om att få göra det här att man vill ingå ett sådant här partnerskap så kände vi att det här måste vi titta litet närmare på så att vi kan se vad är det egentligen som händer. Det är ju trots allt så att pengar lämnar det offentliga till en privat organisation och där finns ju upphandlingsregelverket som då eventuellt kan bli tillämpligt. Så vi bestämde oss då för att granska. Vi fick in ett uppslag kring just Alingsås och tyckte att det här ska vi dyka djupare i, just för att det finns en sådan det har uppstått så mycket frågor och önskemål att vi genomför en sådan här IOP och då tänkte vi att det måste finnas något slags ramar och för att det var väldigt svårt för oss på förhand att faktiskt hitta ramarna så tänker vi att det är säkert så för många. Vad finns det för ramar? Vad har man för möjligheter att arbeta med en IOP. Finns det



egentligen en IOP, det är ju många frågor som vi tycker hänger i luften och då kände vi det är viktigt som tillsynsmyndighet att gå in och försöka ge vägledning genom ett ärende. Vi är ju satta att tillsyna och se till att regelverken följs. Om vi då misstänker att det kanske inte är så och vi tycker ju att eftersom vi då har gått in med en ansökan mot Alingsås så tycker ju vi i det fallet i nuläget att det har skett en överträdelse av regelverket.

Hanna Witt:

Det kommer ju in massor av tips och klagomål till Konkurrensverket på upphandlingssidan och myndigheten kan ju inte prioritera att utreda alla. Vad gäller IOP har vi inget ärende som har gått hela vägen så det är ju svårt att säga vad som är grönt ljus eller vad som är förbjudet helt och hållet. Men kan du berätta litet om hur Konkurrensverket ser på prioriteringar på en mer övergripande nivå. Vad är det som gör att vi väljer att driva ett ärende?

Malin de Jounge:

Det är flera olika faktorer som gör att vi tittar på ett ärende eller väljer att prioritera det. T.ex. så kan det ju vara att frågan är allmänintressant där det finns ett behov av vägledning och det var en av nycklarna till varför vi tänkte att vi skulle driva Alingsåsärendet för vi såg att det fanns frågor som vi tyckte behövde ett svar. Men sedan när vi också väger in andra faktorer som gör att vi kanske prioriterar bort ett ärende. Det kan var t.ex. så är ju en faktor är ju kontraktens värde om det t.ex. rör sig om litet lägre belopp eller sådant som inte påverkar egentligen marknaden eller eventuella andra om det finns andra leverantörer då kan ju det göra att vi tänker att ja det var nog inte så farligt ändå och prioriterar bort det. Sedan kan det ju också vara så att vi kanske ser att här finns det ju ingen marknad. Här finns det ju inga andra leverantörer. Det finns ingen som gör det här och då är det kanske inte så motiverat för oss att öppna ett ärende och driva det bara för sakens skull. För då har vi ju som du sade många andra ärenden där vi ser en större effekt av man bryter mot lagen t.ex.

Hanna Witt:

Hur är det, enligt upphandlingsreglerna ska alla leverantörer behandlas lika men vad gäller för IOP, finns det särskilda villkor som gäller för dem?

Malin de Jounge:

Enligt vårt sätt att se på det så har ju vi närmast oss den här frågan kring är det en överträdelse av upphandlingsregelverket? Är det så att en upphandlande myndighet har köpt in någonting i strid med regelverket, i strid med upphandlingsreglerna? Vi har inte gett oss på att definiera vad egentligen en IOP är utan snarare vad är ett köp i det här fallet i upphandlingsreglernas mening.

Hanna Witt:

Och du var ju inne på det att det är positivt med mångfald. Tror du att

Konkurrensverkets ansökan gör det svårare för upphandlande myndigheter att samarbeta med den idéburna.

Malin de Jounge:

Jag skulle ju säga det att det borde ju inte göra det för man har ju skyldighet att följa de lagar som finns och när man ska betala ut någonting. Om man ska ingå, det blir ju ett slags avtal som man träffar oavsett vad man vill kalla det. Så är det ju så att man lämnar pengar och någonting händer för de här pengarna då känns det ju som man som kommun t.ex. ha koll på att man följer reglerna.

Hanna Witt:

Och finns det något man kan göra för att få fler i för att delta i upphandlingarna?

Malin de Jounge:

Ja, vi har haft diskussioner med en del idéburna organisationer. De svårigheter som har beskrivits för oss har ju varit att innan man ska genomföra en upphandling så ska man ju skriva ner vad det är man vill ha som upphandlande myndighet i ett förfrågningsunderlag och de kan ibland vara väldigt svårtillgängliga. Det är komplicerat, det är omfattande frågor som måste besvaras och det är mycket material som ska lämnas in och ganska många av de idéburna organisationerna drivs ju mer eller mindre ideellt. För att med personer som kanske gör det litet mer inte kanske på sin fritid men man har inte den resursen att lägga på en anbudsorganisation. Så det man som upphandlande myndighet kan göra är att försöka tänka igenom sina förfrågningsunderlag eller sina krav inför upphandling eller inköp och se hur kan vi underlätta. Kan vi dela upp i mindre delar, kan vi göra det så enkelt som möjligt, kan vi träffas och prata innan och ha en dialog. Det finns mycket man kan göra för att öppna möjligheterna för även mindre organisationer att ha möjlighet att vara med.

Hanna Witt:

Håller du med om det Ludvig? Har du någon kommentar till den beskrivningen?

Ludvig Sandberg:

Absolut. Det finns jättemycket att göra i kapacitetsutbyggnad. När det gäller möjligheten att vara med i upphandlande verksamhet öppna såväl som reserverade upphandlingar som vi öppnat för nu. Men en central frågeställning som du precis lyfter här är vad är köp av tjänst egentligen. Vi menar ju att den typ av samarbeten som pratar om här inte är köp av tjänst där organisationerna just inte är leverantörer utan att man är samarbetspartner till det offentliga. Det menar vi det är inte främst egentligen den här typen av praktiska eller kanske kunskapsrelaterade frågor som är relevanta. Och de finns ju så de kan man arbeta med utan det är vilken typ av relation som uppstår mellan en eller flera idéburna organisationer och det offentliga. Är det en kommersiell köp- och säljsituation eller är det en icke kommersiell samarbetsrelation som uppstår? Och det visar ju i det att vi tror att det måste finnas utrymme för de senare.



Hanna Witt:

Hur ser du specifikt på Alingsåsärendet att Konkurrensverket har stämt kommunen?

Ludvig Sandberg:

Å ena sidan så är det så att vi ser att ni, Konkurrensverket, fullgör ert uppdrag i och med detta så det är ju naturligt. Å andra sidan så kan vi ju konstatera att det har inneburit en väldigt stor rädsla hos många aktörer, både sådana som har IOP nu och sådana som funderar på att utveckla IOP. Det är ju egentligen oavsett då när det handlar om den typ av verksamhet som är aktuell i Alingsås-fallet eller om det handlar om andra typer av verksamheter. Rädslan sprider sig liksom inte utefter rationella riktlinjer så utan den sprider sig väldigt brett och därför så tycker vi att det är väldigt viktigt att å ena sidan naturligtvis den här juridiska frågan i Alingsås-fallet får sin lösning som i grund och botten handlar om hur man definierar vad som är en ekonomisk tjänst. Vad som är köp å andra sidan som kanske inte handlar om precis om det på samma sätt, att organisationer och kommuner och andra som nu tänker på det får en möjlighet att känna jo men det är faktiskt inte så att Alingsås-fallet innebär ett stopp för allting vad IOP heter. Och där hoppas ju jag att Konkurrensverket skulle kunna dela med sig av, de erfarenheter som är gjorda i t.ex. i projekt där ni har gått igenom ett antal IOP:er.

Hanna Witt:

Har du några kommentarer till det Malin?

Malin de Jonge:

Ja, jag kan ju säga i vårt projekt som det är ju inte klart ännu vi har parallellt med vårt ärende mot Alingsås inlett ett projekt för att granska litet olika typer av IOP:er som finns. För det finns ju en enorm bredd på olika upplägg eller vad man säger eller olika varianter av samverkan. Så där håller vi på och försöker se vad finns det för någonting. Vad är det som man håller på med när vi sedan då kommer att gå vidare och hur vi kommer avsluta det här det är inte riktigt klart ännu. Däremot så kan jag säga att vi jobbar ju hela tiden utifrån att prioritera ärenden utifrån vår prioriteringspolicy. Där är ju en sak som vi tittar på bland annat är om det har en påverkan på en marknad och då är man litet grann inne på kanske om man funderar på vad får det för effekt, en sådan här samverkan. För vi känner ju att vi måste ta ett ansvar för den juridiska effekten så att säga och se till hur kan vi klargöra den juridiska delen av vad som är möjligt och inte möjligt. Och där hoppas vi ju på att vårt ärende mot Alingsås att det kan komma ett klargörande i alla fall i viss del. Sedan kan det ju vara så naturligtvis att det juridiska säger en sak men att det fortfarande finns en önskan hos samhället, politikerna att vi vill ha en möjlighet till det här och då får man i sådana fall gå igenom lagen t.ex. Det kan ju bli aktuellt att behöva ändra lagstiftningen helt enkelt för att möjliggöra om det är så beroende litet grann var granskningen hamnar någonstans. Jag menar Alingsåsärendet är ju bara ett ärende, det kan ju

vara så eftersom det ser så olika ut. Vi har ju sett väldigt stor spridning på upplägg så kan det ju vara så att bedömningen blir olika i olika fall.

Hanna Witt:

Har du någon kommentar till det Ludvig?

Ludvig Sandberg:

Jag tänkte på just i Alingsåsfallet om vi börjar i den änden. Den här frågeställningen om vad som är en ekonomisk tjänst kontra icke-ekonomisk tjänst där är det ju en ganska tydlig åsiktsskillnad mellan Alingsås kommun och Konkurrensverket om hur man ska tolka den här lagstiftningen som ju bottnar i EU-direktiven. Därför så tänker vi från vår sida att det vore precis som kommunen har begärt att domstolen ska be att få domstolens något slags förhandsbesked hur de tycker. Det vore intressant om Konkurrensverket också ville begära det därför att det är som sagt det är ju ändå en fråga som grundas i EU-rätten och den slutliga instansen är ju EU-domstolen. Det tycker vi vore väldigt intressant för jag tror att vi alla behöver klargörande på de här frågorna.

Malin de Jounge:

Ja vi får ju se var vi hamnar någonstans i just det ärendet. Vi har ju precis egentligen börjat så det lär ta ett tag innan vi får något svar. De är en fråga som är uppe det vet jag.

Ludvig Sandberg:

När vi nu är i första instans har möjlighet att begära sådana besked ifrån EU-domstolen.

Hanna Witt:

Och vad tror du om den fortsatta utvecklingen, Malin, hur ser du på IOP i framtiden.?

Malin de Jounge:

Ja alltså det är ju en samverkan. Kan ju vara väldigt, väldigt bra, själva idén är det ju ingenting som vi har någonting emot utan det är ju bra om man kan hitta olika samverkansformer som kan ge någonting för skattemedel som man betalar medborgarna drar nytta av det. Det är ju jättebra. Men vi känner att det finns stora osäkerheter just nu hur man ska gå till väga för att få till sådana samverkanssituationer. Och det är det vi hoppas kunna klargöra genom vårt arbete.

Hanna Witt:

Och du Ludvig har du några kommentarer om utvecklingen. Hur ser du på IOP i framtiden?

Ludvig Sandberg:

Ja, vår övertygelse är att det här behovet av partnerskapslösningar för att möta

samhällsutmaningar. Det är någonting som är långsiktigt i vårt samhälle och det menar vi att politiken oavsett vilken regering som kommer att sitta framöver kommer att sträva efter att hitta öppningar för partnerskapslösningar av olika slag. Och en del av förvaltningsutvecklingen som vi har pratat om här med domstolsutslag och så att klargöra vad de möjligheterna som finns givet den lagstiftning vi har nu är självklart viktigt. Men vår övertygelse är att politiken kommer att fatta beslut om nya lagar ungefär som det blev med lagen om valfrihet. Den började på ungefär samma sätt som IOP för tio, tjugo år sedan först ingen lag utan bara verksamhet och sedan kom lagen. Vi är övertygade om att det kommer att komma en ny lagstiftning om behov av det finns. Jag skulle vilja tillägga också att det finns ju en statlig utredning som heter Tillitsdelegationen som lämnar en del betänkanden i våras där de beskrev att det vi är sämst på i samhället det är att lösa utmaningar som de då beskriver som komplexa där orsakerna till problemen går över sektorsgränser. Varför är det t.ex. så att personer som går i skolan på vissa ställen misslyckas mycket, mycket mer än vad man gör på andra ställen. Det handlar inte bara om individerna och hur skolan är strukturerad osv. Utan det handlar också om var skolorna ligger, strukturella faktorer kring skolan. Man måste arbeta med flera frågor där flera olika typer av aktörer måste vara med för att lösa ett problem. Och för just den här typen av komplexa problembeskrivningar eller den typen av verksamheter är partnerskapslösningen nödvändig för att kunna bearbeta så att vår övertygelse är att vi kommer att hitta vägar till partnerskap.

Hanna Witt:

Har du någon kommentar till det Malin?

Malin de Jounge:

Det låter ju bra att man kan hitta en lösning på problemen det enda vi vill försöka slå vakt om ur vårt perspektiv är att man ska försöka hålla sig inom regelverket.

Hanna Witt:

Vi får följa Alingsåsärendet helt enkelt och se vad som händer. Då har det blivit dags att avsluta diskussionen om det här engagerande ämne så jag vill tacka Ludvig Sandberg från Forum och Malin de Jounge från Konkurrensverket för att ni har delat med er av er klokskap här idag. Jag heter alltså Hanna Witt och vill tacka för en spännande diskussion och tacka alla er som lyssnat. Och för er som vill lära sig mer om IOP och offentlig upphandling är ni välkomna att besöka vår webbplats www.konkurrensverket.se och där hittar ni mycket intressant information bl.a. frågor och svar om Alingsåsärendet som diskuterades i podden. Tack för idag.