

Mottagare

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Uppdrag. Utredning gällande ungdomsavdelningens verksamhet och driftsform**Förslag till beslut**

Rapporten godkänns.

Sammanfattning

Förvaltningen har på uppdrag av nämnden utrett vad det skulle innebära att lägga hela eller delar av ungdomsavdelningen på en extern utförare. Även olika finansieringsformer och alternativ som samverkan gällande idéburet offentligt partnerskap (IOP) har undersökts. Frågeställningen kring vad som ska uppnås med att lägga hela eller delar av ungdomsavdelningen på en extern utförare är viktig i sammanhanget, exempelvis om det är för att minska kostnaden eller för att öka kvaliteten. Förvaltningen har inte identifierat något sådant uttalat behov utan bedömningen är att ungdomsavdelningens verksamhet i nuvarande driftform väl möter det uppdrag den är satt att utföra.

Flera utförare kan bidra till en bredare kompetens och möjligheter till erfarenhetsutbyte som kan leda till verksamhetsutveckling och nytänkande. Det kan samtidigt vara en utmaning om ungdomsverksamheten har olika utförare eftersom det kan försvåra nödvändig samverkan med andra offentliga aktörer och hämma den flexibilitet som det innebär att kunna flytta personal och kompetens mellan olika ungdomsgårdar och arbetsuppgifter, något som ofta är nödvändigt för att kunna anpassa verksamheten till ungas skiftande intressen och behov. Oaktat kvalitativa effekter vid förändrad driftsform så skapas en ryckighet som avsevärt försvårar en kontinuerlig och långsiktig verksamhet - och bibehållandet av kompetent personal. Det finns därför ett tydligt behov av en sammanhållen organisation för ungdomsavdelningen och den öppna fritidsverksamheten.

Vid en eventuell upphandlingssituation bedöms det vara svårt att ställa krav på exempelvis flexibilitet, föränderliga behov, anpassningar utifrån utmaningar och utveckling i samhället, samt krav på mjuka värden som utgör kvaliteten i verksamheten. Sammantaget är bedömningen att detta är svårt att uppnå genom ett offentligt upphandlat kontrakt och förvaltningen förordnar därför inte upphandling i någon del av ungdomsavdelningen.

Det behövs en tydlig viljeyttring och en tydlig behovsformulering inför ett eventuellt nästa steg. Förslaget är att nämnden godkänner denna rapport.

Ärendebeskrivning

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutade den 26 oktober 2023 (GVN § 89) att ”förvaltningen får i uppdrag att utreda vad det skulle innebära att lägga hela eller delar av ungdomsavdelningen på en extern utförare. Ärendet ska återkomma till nämnden i december”.

I utredningen skall en tydlig konsekvensbeskrivning framgå gällande:

- Fördelar och nackdelar med ett sådant samarbete
- Konsekvenser ur ett helhetsperspektiv gällande lokaler

Påverkan på ekonomin är en avgörande faktor då nämnden har i uppdrag att hålla sin budgetram.

För att försöka besvara detta beskrivs bland annat behovsanalys, lokalperspektiv, Region Gotlands nuvarande ungdomsverksamhet, omvärldsorientering med driftsform, fördelar och nackdelar gällande drift i kommunal eller annan regi och regelverk kring upphandling och utmaningsrätt.

Förvaltningen har även undersökt möjligheten till andra samverkansformer och då särskilt idéburet offentligt partnerskap (IOP).

Behovsanalys

Det som primärt bör besvaras är om det finns något behov, mål och syfte med att lägga ut hela eller delar av ungdomsavdelningens verksamhet på en extern utförare. Exempelvis för att förbättra kvaliteten på verksamheten, eftersträva en högre kvalitet utifrån de ungas behov, minska kostnaden, öka effektiviteten, locka fler besökare till ungdomsgårdarna, bredda området eller göra provning enligt utmaningsrätten. Förvaltningen har inte identifierat något sådant uttalat behov utan bedömningen är att ungdomsavdelningens verksamhet i nuvarande driftform väl möter det uppdrag den är satt att utföra - utifrån bland annat målen i Region Gotlands styrmodell och förvaltningens verksamhetsplan. Utifrån utmaningar i Visby, särskilt runt östercentrum och Visby norr, finns det däremot behov av ökad närvaro i form av öppen ungdomsgård och/eller uppsökande verksamhet.

De senaste åren har en problembild uppkommit i samband med ungdomar som rör sig i offentliga miljöer kvällstid. Polis, civilsamhälle och olika regionala insatser har fört fram en oro för att ungdomar kan fara illa och att en orolig miljö skapas i samband med detta.

Ungdomsavdelningen har under en längre period sökt möjligheter att möta upp behovet av en ungdomsgård i Norra Visby, där behovet anses vara störst. Försörjningssamordnare inom förvaltningen har därför letat efter lokaler.

Tidigare fanns Citygården vid Solbergaskolan. Placeringen var däremot inte optimal då den blev för starkt kopplad till skolans tider¹. Redan då fanns ett

¹ Citygården var pausad sedan 2021 och stängdes i april 2022. Lokalen var inte anpassad för ungdomsgårdsverksamhet.

önskemål om ny lokal i Norra Visby, då det också fanns en stark oro runt östercentrum. Efter flytten av Fenix Ungkulturhus från Korpen-området i februari 2022 fanns en utökad oro att ungdomsavdelningen helt skulle tappa sitt upptagningsområde i Norra Visby.

Näringslivet och polis rapporterar att östercentrum anses vara ett problemområde. Ungdomsavdelningen har därför i omgångar förstärkt med fältfritidsledare på bland annat östercentrum och Bingebyområdet, samtidigt som dialog om behov av ungdomsgård i Norra Visby har fortsatt. Polisen uppfattar att närvaro av ungdomsavdelningens fältpersonal på dessa platser varit positiv².

Det finns även ett flertal rapporteringar från media om utmaningar i Bingebyområdet. Bland annat om socioekonomiska utmaningar³, om ekonomiskt svaga familjer⁴ och rapporter om inbrott⁵ och om bränder⁶.

Helhetsperspektiv lokaler

Det pågår flera olika parallella processer inom lokalförsörjning, bland annat för att se över vilka lokalbehov som olika verksamheter inom regionen har. Flytt av verksamheter från olika lokaler har ett beroende av varandra och det berör flera verksamheter, inte bara ungdomsavdelningen. Det finns däremot ett pågående arbete i samarbete med teknikförvaltningen för att få till en avsiktsförklaring avseende förhyrning av ungdomsgård i Visby - men än så länge finns inget kontrakt, avtal eller överenskommelse. Det måste även finnas ett bygglov för att kunna bedriva ungdomsverksamhet i en lokal avsedd för försäljning av livsmedel. Frågan om helhetsperspektiv gällande lokaler är svår att mer detaljerat utveckla.

I regionens strategiska lokalplanering är det övergripande målet ”Att nå balans mellan organisationens behov av och tillgång till lokaler med beaktande av den långsiktiga regionnyttan”. Strävan är att få de kortsiktiga insatserna att följa en linje så att de gynnar långsiktiga mål och bidrar till Region Gotlands strategiska lokalplanering. Arbetet med lokalplanering och behov beskrivs i Investeringsplan lokaler 2023–2027⁷. Det finns även framtagna styrprinciper för lokalförsörjningsprocessen⁸.

² UAF Delrapportering av projektet – Ungdomar i offentlig miljö, 2022-05-02

³ Länk: <https://helagotland.se/nyheter/gotland/artikel/5-000-bor-i-omraden-med-socioekonomiska-utmaningar/r12yxqxl> (hämtad 2023-10-26)

⁴ Länk: <https://sverigesradio.se/artikel/nastan-vartannat-barn-i-bingeby-lever-i-ekonomiskt-svaga-familjer> (2023-10-26)

⁵ Länk: <https://helagotland.se/nyheter/inbrottsvagen-i-visby/artikel/bingeby-har-blivit-ett-laglost-land/jpy3kk7j> (2023-10-26)

⁶ Länk: <https://helagotland.se/nyheter/visby/artikel/fem-misstankta-mordbrander-i-visby-tre-barn-tros-ligga-bakom/rk539owr> (2023-10-26)

⁷ Region Gotland. Mål- och budgetskrivelse 2024-2026

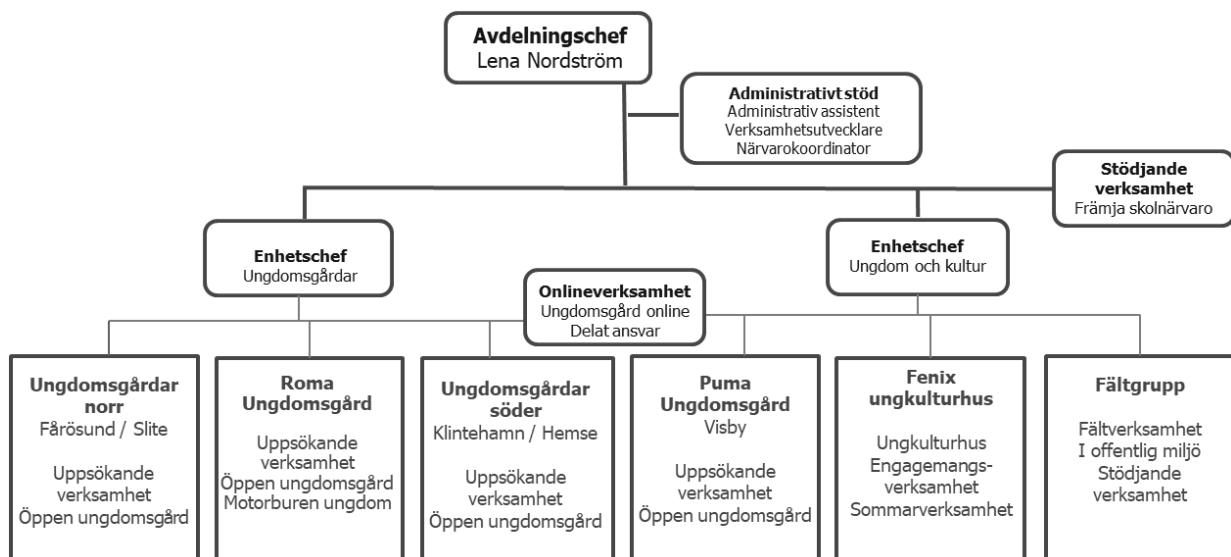
⁸ RS AU § 104 Uppdrag. Årshjul och lokalförsörjningsprocess, 2023-05-04. RS 2022/1846

Beskrivning av ungdomsavdelningen i Region Gotland

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden svarar för ungdomsverksamheten inom kultur- och fritidsområdet⁹. Ungdomsavdelningen ansvarar för den öppna ungdomsverksamheten¹⁰ för ungdomar (13-19 år), med ungdomsgårdar, ungt kulturhus (16-25 år) och fältfritidsledare¹¹. Ungdomsavdelningen arbetar för att erbjuda en meningsfull fritid, och goda livsförutsättningar, för ungdomar där de har möjlighet att utvecklas, stärkas, mötas och ges utrymme för sina idéer och tankar. Detta genom ett väl förberett och planerat arbete där ungdomars delaktighet och inflytande är med och formar verksamheten.

I verksamheten återfinns ett 30-tal fritidsledare som tar tillvara och främjar ungdomars kreativitet, intressen och behov. Fältverksamheten jobbar uppsökande på kvällar och veckoslut i de miljöer där ungdomar finns¹². Med normmedveten personal som är utbildad inom diskrimineringsgrunderna och inkludering välkomnar avdelningen alla oavsett ursprung, sexuell läggning eller könsidentitet, vilken funktionsförmåga eller vilka behov du har som besökare.

Verksamheten bedrivs på sex ungdomsgårdar i Visby, Fårösund, Slite, Roma, Hemse och Klintehamn samt ett Ungkulturhus på Gråboområdet och onlineverksamhet. Det finns även en träffpunkt för motorburen ungdom. Ungdomsavdelningen samverkar bland annat med olika föreningar och samhällsaktörer, näringsliv, skolan, socialtjänst, ANTDS¹³- coachnätverket och med polisen. Exempelvis inom Operativt samverkansforum (OSF).



⁹ Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens reglemente

¹⁰ MUCF: Med öppen fritidsverksamhet avses fritidsgårdar, ungdomsverksamhet, ungdomens hus eller liknande.

¹¹ Utbildnings- och arbetslivsförvaltningens verksamhetsplan 2023. Verksamheten riktar sig till ca 8500 individer.

¹² Länk: <https://www.gotland.se/98425> (hämtad 2023-10-23)

¹³ Alkohol, narkotika, dopning, tobaks- och nikotinprodukter och spel om pengar

Verksamheten ska bland annat erbjuda en meningsfull fritid genom att skapa goda möten, främja relationer, stimulera kreativitet och kritiskt tänkande, stödja, vara en trygg mötesplats, stärka identitet och erbjuda kostnadsfria aktiviteter så långt det är möjligt. Ungdomsavdelningen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete utifrån Region Gotlands styrmodell och kopplar verksamhet och medarbetare mot aktiviteter och mål.

Inom ungdomsavdelningens verksamhet bedrivs även stödinsatser för att främja skolnärvaro, vilket tidigare bedrevs som projekt. Med socialpedagogiska verktyg och insatser bistår ungdomsavdelningen elever och vårdnadshavare med individuell motivation och hjälpmedel för att kunna fortsätta sina studier. Inför 2023 har ungdomsavdelningen fått utökad ram för att fortsätta arbetet med att främja närvaron i främst grundskolan och att fortsätta med fältarbete under fredag- och lördagskvällar samt vid vissa storhelger.

Ungdomsavdelningen har tagit emot SIQ/Vinnovas Quality Innovation Award 2021 (Innovationspriset) för Ungdomsgård online. En utmärkelse som årligen delas ut till verksamheter som presenterat innovationer med en tydlig koppling till medveten systematik i sitt arbete och med en utgångspunkt i ett klart identifierat kundbehov¹⁴.

Ungdomsavdelningen arbetar i enlighet med Charter¹⁵. Charter¹⁵ bygger på centrala måldokument antagna inom EU och Europarådet och speglar en samlad europeisk kunskap och erfarenhet av vad som krävs för att säkerställa kvaliteten i öppen fritids- och ungdomsverksamhet. Med Charter¹⁵ som måttstock synliggörs vad som behöver utvecklas för att verksamheten ska fungera så bra som möjligt.

Ungdomsavdelningens arbete tar stöd i:

- Barnkonventionen - ”Artikel 31: Barn har rätt till lek, vila, fritid och rekreation samt fritt delta i det kulturella livet”
- De ungdomspolitiska målen – Regeringen - ”Alla ungdomar ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen”
- Europeiska riktlinjer för öppen ungdomsverksamhet (Chartern)
- Vårt Gotland 2040 - ”Unga behöver få förutsättningar att utvecklas till trygga individer som aktivt kan ta del i samhällsutvecklingen”

Enligt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) ska en öppen verksamhet kännetecknas av tillgänglighet, mångfald, inkludering, icke-diskriminering och jämställdhet. Ungdomsgården ska vara till för alla - oavsett livsstil, könsidentitet och könsuttryck, funktionsnedsättning, sexuell läggning etnisk bakgrund, politisk åsikt eller religiös tro. Detta är en självklarhet för

¹⁴ Länk: <https://www.siq.se/quality-innovation-award-2021/> (hämtad 2023-10-23)

¹⁵ Länk: <http://eglsverige.eu/sample-page/om-stodmaterialet/> (hämtad 2023-10-23)

ungdomsavdelningen och hela verksamheten genomsyras av dessa förhållningssätt.

Ungdomsavdelningens budgetram:

Resultaträkning, kr	Budget 2023
Statsbidrag	1 300 000
Försäljning vara/tjänst	225 004
Personal	-16 586 270
Köp av tjänst	-56 240
Förbrukningsmaterial	-1 021 028
Lokaler (m fastighetskostnader)	-2 674 596 ¹⁶
Avskrivningar, internränta	-172 900
Övriga kostnader	-504 024
Summa	-19 490 054¹⁷

Det finns fyra bilagor till rapporten där ungdomsavdelningen ytterligare beskrivs:

- Bilaga 1. Ungdomsavdelningen - Översikt samarbete och samverkan
- Bilaga 2. Ungdomsavdelningen som friskfaktor till god hälsa och utveckling
- Bilaga 3. Ungdomsavdelningen: Lokalkostnad, lokalhyra, antal besökare
- Bilaga 4. Ungdomsavdelningen. Besökarenkät 2023

Omvärldsorientering och styrning

Det finns inga krav på nationell nivå om att kommunerna ska tillhandahålla ungdoms-/ fritidsgårdsverksamhet. Att kommunerna själva utformar och bestämmer över denna typ av verksamhet innebär att tillgången varierar mellan kommunerna. Det innebär också att kommunerna har möjlighet att utforma verksamheterna utifrån lokala förutsättningar och behov.

År 2019 uppgick det totala antalet gårdar och hus till 1038 (900 fritids- och ungdomsgårdar och 138 ungdomens hus)¹⁸.

Eftersom ungdoms-/ fritidsgårdsverksamhet inte är ett lagstiftat område så finns inget regelverk som hindrar att verksamheterna drabbas av nedskärningar vid besparingsparkrav i kommunerna.

¹⁶ Här ingår även fastighetskostnader. Ungdomsavdelningens mark-och lokalhyra är 2 408 000 kronor

¹⁷ De budgetmedel som nämnden tilldelat ungdomsavdelningen 2023

¹⁸ Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anläggningsenkät 2019

Ägande och driftsform

Olika kartläggningar visar att det är kommunen som i störst utsträckning äger fastigheterna och står för driften av fastighet och verksamhet när det gäller den öppna fritidsverksamheten (fritidsgårdar/ungdomsgårdar och ungdomens hus).

Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) anläggningsenkät 2019¹⁹ visar att kommunerna äger den övervägande majoriteten fritidsgårdar/ungdomsgårdar och ungdomens hus. Drygt 8 av 10 fritids-/ungdomsgårdar ägs av kommuner, och ungefär var tionde ägs av en förening. Det privata ägandet är av liten omfattning.

Kommunerna sköter oftast driften av fastigheten för landets fritids-/ungdomsgårdar (78 procent av gårdarna) och ungdomens hus (65 procent av husen). Bortsett från kommunen är det vanligare att privata aktörer driver fastigheter för ungdomens hus, medan ideell sektor i högre grad driver fastigheten på fritidsgårdar/ ungdomsgårdar.

Vid sammanslagning av samtliga anläggningar syns att kommuner dominerar även verksamhetsdriften, och driver verksamheten i cirka 8 av 10 gårdar/hus. Ideell sektor driver verksamheten i 15–20 procent av husen/gårdarna, medan privat sektor endast i undantagsfall driver verksamheten på fritids- och ungdomsgårdar samt ungdomens hus.

Region Gotlands erfarenhet av annan driftsorganisation

Region Gotland har tidigare uppdragit åt annan organisation att överta driften av ungdomsverksamhet i Lärbro. Det blev ett kortvarigt uppdrag på två år utifrån att dåvarande kultur- och fritidsförvaltningen bedömde att verksamheten inte bedrevs med god kvalitet och ungdomsgården återtogs därför i egen regi. Verksamheten i Lärbro upphörde sedermera helt²⁰.

Fördelar och nackdelar av drift i kommunal eller annan regi

I frågan om kvalitet finns inga tydliga för- eller nackdelar. Det kan vara svårt att uppnå högre kvalitet genom konkurrens då det finns förhållandevis få rikstäckande aktörer på marknaden - vilket kan innebära få anbud vid en eventuell upphandlingssituation. Samtidigt kan en nackdel med endast en utförare vara att kvalitetsutvecklingen begränsas på grund av utebliven konkurrens.

En fördel med att ha verksamheten i annan regi kan vara att utföraren har hela sitt fokus på ungdomsverksamheten och besitter djupgående kunskap inom området. En svårighet är dock att nämnden, vid annan regi, inte direkt styr över verksamhetens innehåll och utförande vilket gör tydliga kravformuleringar viktiga. I jämförelse med att ha verksamheten i egen regi blir även

¹⁹ Länk:

<https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/anlaggningsrapporten2019idrottochfritid.64593.html> (hämtad 2023-10-27)

²⁰ KFN § 23 Lärbro ungdomsgård, 2016-03-22. KFN 2016/58

kontaktvägen till ungdomsverksamheten längre. Nämnden har fortsatt ansvaret oavsett vilken aktör som utför uppdraget.

Flera utförare kan bidra till en bredare kompetens och möjligheter till erfarenhetsutbyte som kan leda till verksamhetsutveckling. Olika perspektiv, erfarenheter, nytänkande och nya innovativa arbetssätt kan dessutom bidra till utveckling av verksamheten som helhet. Driftsformen kan samtidigt vara en utmaning om ungdomsverksamheten har olika utförare. En sammanhållen verksamhet med en utförare kan ge stordriftsfördelar. Exempelvis vid bemanning, organisering, resursfördelning och aktivitetsplanering.

Fördelen med kommunal drift av hela ungdomsverksamheten är att kommunen får en tydlig kedja från beslut till verksamhet där kommunen själv ansvarar för resultatet på ungdomsgårdarna. Det blir också lättare för kommunen att driva gemensamma utvecklingsfrågor och ha utbildningar med personal, samt även vid behov stärka upp med resurser (flytta personal eller kompetens) till ungdomsgårdar där det uppstår tillfälliga problem²¹. Eftersom ungdomsavdelningen är en verksamhet inom utbildnings- och arbetslivsförvaltningen så blir avdelningen dessutom en naturlig del i ”röda tråden” - från barn till ungdomar och till vuxen.

Sveriges Fritids- och Kulturchefsörening, SFK, är en intresseorganisation för chefer inom kommunal fritids- och kultursektor. SFKs utredning ”Tillsammans med unga” från 2023 menar att ”det finns dock två välgrundade invändningar mot att lägga ut verksamheten på entreprenad. Den första är att entreprenaddrift kan försvåra den nödvändiga samverkan med andra offentliga aktörer som skola, socialtjänst och polis. Den andra är att om olika fritidsgårdar läggs ut på olika aktörer så hämmar detta den flexibilitet det innebär att kunna flytta personal mellan olika anläggningar och arbetsuppgifter, något som ofta är nödvändigt för att kunna anpassa verksamheten till ungas skiftande intressen och behov. Oavsett driftsform finns därför ett tydligt behov av en, för den öppna fritidsverksamheten för unga, sammanhållen organisation”²².

För sammanhanget kan även följande slutsats i utredningen vara viktig: ”Stockholms stad har till exempel i perioder valt att lägga ut verksamheter på entreprenad för att sedan efter varierande tid återta dessa i egen regi. Oaktat kvalitativa effekter är denna ryckighet avseende driftsformer naturligtvis dessutom olycklig i sig då den avsevärt försvårar en kontinuerlig verksamhet och bibehållandet av kompetent personal”.

Förändringar i driftsform bedöms alltså höra till verksamhetens utmaningar utifrån att långsiktigheten och kontinuiteten påverkas, och således kvaliteten.

²¹ Public Partner ”Översyn av fritidsgårdsverksamheten Gävle kommun”, 2016-09-30

²² Länk: <https://www.fritid-kultur.se/nyheter/utredning-tillsammans-med-unga/> (hämtad 2023-10-30)

Om ungdomsverksamheten bedrivs av en och samma utförare så bör långsiktig kvalitet i större utsträckning främjas.

Idéburet offentligt partnerskap (IOP)

För ärendet görs bedömningen att det är viktigt att i denna rapport även beskriva samverkansformen IOP:

Upphandlingsmyndigheten beskriver ett idéburet offentligt partnerskap (IOP) som en överenskommelse om samverkan mellan offentlig och idéburen²³ sektor i syfte att uppnå ett visst allmännyttigt samhällligt mål. Ett IOP måste vara förenligt med upphandlings- och statsstödsreglerna. Det innebär att en överenskommelse om ett IOP inte får utgöra en otillåten direktupphandling eller ett otillåtet statsstöd.

Samverkan handlar ofta om att tillsammans lösa ett samhällsproblem, där den idéburna organisationen och den offentliga verksamheten båda bidrar med erfarenhet och kunskap²⁴. Numera finns det en mängd varianter av hur man har använt IOP och av hur omfattande dessa samarbeten är. Ibland liknar de mer kommersiella avtal och ibland har de karaktären av bidrag²⁵.

Ett IOP kan användas för att möjliggöra en samverkan mellan offentliga och idéburna aktörer. Om det kan konstateras att samarbetet inte omfattas av krav på upphandling eller av en tillämpning av statsstödsreglerna, kan de krav som lyfts fram för ett IOP i korthet sammanfattas så här:

- Partnerskapet ska bygga på ett gemensamt samverkansbehov där båda parter har ett gemensamt engagemang och ansvar för att uppnå det gemensamt formulerade målet. Det ska råda en ömsesidig samverkansrelation som bygger på tillit med syftet att uppnå ett visst samhällligt mål, och inte på ett kommersiellt avtal.
- Målet eller målen som ska uppnås ska vara allmännyttiga, och en utgångspunkt är att det inte ska finnas några färdiga lösningar eller tjänster som kan köpas (det bör alltså inte finnas någon marknad för tjänsten).
- Båda parter ska bidra med resurser till verksamheten. Det behöver inte handla om pengar utan den idéburna parten kan exempelvis bidra med ideellt arbete och den offentliga parten med lokaler eller administrativa resurser.

²³ En idéburen verksamhet bedrivs huvudsakligen av ideella föreningar som strävar efter att förverkliga ett visst ideellt mål/en värdering genom sin verksamhet, och detta ideella mål är det grundläggande skälet till organisationens hela existens och verksamhet.

²⁴ Begreppet lanserades 2010 av organisationen Forum – idéburna organisationer med social inriktning

²⁵ Länk: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/riktade-vagledningar/hur-kan-kommuner-finansiera-eller-anskaffa-skyddat-boende/ideburet-offentligt-partnerskap-iop/> (hämtad 2023-10-30)

En förutsättning är att IOP-verksamheten bedrivs på initiativ från den idéburna organisationen och att verksamheten i fråga inte detaljstyrs från det offentliga sida²⁶.

Enligt SKR:s rapport ”Utveckla idéburet offentligt partnerskap i kommuner landsting och regioner²⁷”, som Region Gotland använder sig av, bör ett IOP utarbetas med syfte, insatser och mål:

- Den angelägna frågan/utmaningen i fokus är?
- Varför arbeta tillsammans?
- Vilka samverkansbehov är grunden till partnerskap?
- I vilken riktning strävar vi i vårt samarbete?
- Vad vill vi göra?
- Konkreta resultat?
- Tidplan?

Ett idéburet offentligt partnerskap (IOP) saknar idag en rättslig definition. Det går därför inte att ge ett generellt svar på frågan om IOP omfattas av bestämmelserna i lag (2016:1145) om offentlig upphandling utan en bedömning får göras i varje enskilt fall. Samverkansformen aktualiseras däremot normalt i en situation där upphandlingsreglerna inte är tillämpliga. Upphandlingsreglerna blir normalt tillämpliga när en upphandlande myndighet anskaffar tjänster och tilldelar offentligt finansierade kontrakt.

Det finns utmaningar med IOP:

- Det är svårt att bedöma om en verksamhet kan bedrivas som ett IOP eller behöver upphandlas.
- Det är svårt att följa upp mål och resultat eftersom målen oftast är långsiktiga.
- Det går inte att ställa samma krav på resultat som i ett upphandlat kontrakt.
- Ansvarsfördelningen mellan det offentliga och den idéburna organisationen kan bli otydlig eftersom det är en ömsesidig relation.

Region Gotlands erfarenheter av IOP

Region Gotland har de senaste åren ingått följande IOP med Röda Korset:

- Stöd för samordning av utsatta EU-medborgare, asylsökande och nyanlända²⁸.

²⁶ Länk: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2013/03/sou-201312/> (sid 510) (hämtad 2023-10-30)

²⁷ Länk: <https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/utvecklaideburetoffentligtpartnerskap.65702.html> (hämtad 2023-10-30)

²⁸ RS § 173, 2018-06-13. Ett ekonomiskt stöd om 300 000 kronor per år för åren 2019 till och med 2021.

- Stöd och boendesamordning till ensamkommande barn och unga på Gotland²⁹.
- I syfte att lindra effekterna av de geopolitiska spänningarna i Afghanistan, stärka nya gotlänningars förutsättningar till egenförsörjning och integrering i det gotländska samhället³⁰.
- I syfte att samordna frivilliga resurser i händelse av en kris³¹.

Nationell orientering gällande IOP

Det finns ingen övergripande nationell statistik kring kommuners samarbeten utifrån IOP men det finns givetvis många olika partnerskap. Här redovisas två exempel gällande ungdomsverksamhet:

- Karlskrona Kommun har ingått i en IOP med en organisation³² där målsättningen är att skapa ny mötesplats för unga i ett område med stora socioekonomiska utmaningar. I avtalet ingår att kommunen står för lokalhyra och ska betala ut 1,5 miljoner årligen till verksamheten³³.
- Stockholm stad ingick under 2021 ett IOP med en organisation där syftet med partnerskapet var att öka framtidstron hos ungdomar och unga vuxna och involvera organisationen i ”Framtidens hus” till en finansiering av 2 miljoner kronor per år³⁴ (mellan 2017-2020 bidrog det offentliga med 4,2 miljoner per år i liknande överenskommelse).

Finansieringsformer

För möjligheter till samverkan med idéburna organisationer har förvaltningen undersökt möjligheterna till finansiering. Detta då finansiering bedöms vara nödvändig för att en idéburen organisation ska kunna starta upp verksamhet.

Det finns tre olika sätt för det offentliga att bidra till finansieringen av idéburen verksamhet. Finansiering kan ske inom ramen för ett offentligt finansierat kontrakt, ett IOP eller i form av föreningsbidrag. De olika formerna för samverkan och finansiering knyter den offentliga aktören och den idéburna organisationen olika tätt samman juridiskt och medför därför varierande möjligheter att styra verksamheten.

Upphandlingskontraktet utgör ramen för alla utväxlade prestationer, och eventuella sanktioner, i avtalsförhållandet. Denna kontraktsform lämpar sig mindre väl för tjänster som kräver flexibilitet vad gäller omfattning, innehåll och inriktning. Om behoven ändras under tid så finns ingen förändrad

²⁹ RS § 385, 2019-12-11 - avtalet har förlängts i omgångar. 760 000 kronor 2019, 774 151 kronor för 2020

³⁰ RS § 358, 2021-11-24. Regionstyrelsen har avsatt 3,3 miljoner kr för detta ändamål från sin budgetram.

³¹ RS § 96, 2022-06-20. Finansieringen uppgår till 800 000 kr per år under tre år, 2023-2025.

³² Länk: <https://www.karlskrona.se/kommun-och-politik/sa-fungerar-kommunen/Protokoll-och-moteshandlingar/#415d176754ac36-81c15fe069b359718-d4e4810929d25106071> (Kommunstyrelsen § 222, 2022-09-06) (Hämtad 2023-10-30)

³³ Länk: <https://www.karlskrona.se/pressinformation/karlskrona-kommun-och-fryshuset-inleder-samarbete-i-mellanstaden/> (hämtad 2023-10-30)

³⁴ Stockholm stad – Rinkeby-Kista ”Idéburet offentligt partnerskap (IOP), 2021-02-16

leveransskyldighet enligt avtal. Det är en stor utmaning att utforma ett förfrågningsunderlag som tillgodoser krav på flexibilitet samtidigt som det är affärsmässigt. Det är även svårt att i kravställningen på ett mätbart sätt fånga mjuka värden, som upplevelsen av levererad kvalitet eller upplevd värdegrund³⁵.

IOP saknar juridisk form och är något annorlunda från upphandlingskontraktet. Samverkan bygger i stället på ömsesidighet, frivillighet och samförstånd. Det offentliga svarar ofta för viss typ av stöd, exempelvis tillhandahållande av lokaler och vissa bidrag, medan de idéburna organisationerna ansvarar för vad som ska utföras. Denna typ av överenskommelser borde inte kunna innehålla något krav på detaljer eller motprestation eftersom den då får formen av ett upphandlingskontrakt.

Föreningsbidrag. För att det ska vara fråga om bidrag kan inga närmre krav ställas på tjänsten utan det handlar om ren finansiering av verksamhet som en förening bedriver utan något som helst krav på motprestation eller resultat.

Möjligheterna att ställa krav och styra verksamhetens utformning och drift ser olika ut beroende på finansieringsform. I vilken utsträckning som verksamheten ska styras och vilket resultat som förväntas är också beroende av finansieringsform. Om det är nämndens intention att hela eller delar av ungdomsavdelningens verksamhet ska bedrivas av extern aktör, på uppdrag av nämnden, är ett offentligt upphandlat kontrakt det enda juridiskt hållbara sättet.

Utmaningsrätt gällande Region Gotland

För kännedom tillämpar Region Gotland utmaningsrätt och välkomnar förslag från både invånare och anställda med målet att undersöka möjligheten att ta över verksamheter och driva dem på alternativa sätt. Med utmaning menas att någon lämnar ett önskemål till regionen om att en del av regionens verksamhet ska upphandlas. Utmaningen är ett initiativ till prövning om en upphandling ska genomföras. Den verksamhet som utmanas måste vara avgränsad och bedrivas med regionens personal³⁶.

Bedömning

Förvaltningen gör följande bedömningar gällande uppdraget från nämnden att lägga hela eller delar av ungdomsavdelningen på en extern utförare:

Frågeställningen kring vad som ska uppnås med att lägga hela eller delar av ungdomsavdelningen på en extern utförare är väldigt viktig i sammanhanget. Exempelvis om det är för att minska kostnaden eller för att öka kvaliteten. Frågeställningen har bland annat koppling till nämndens bedömning att påverkan på ekonomin är en avgörande faktor då nämnden har i uppdrag att hålla sin budgetram. Förvaltningen har inte identifierat något sådant uttalat

³⁵ Stockholm stad - Underlag för beslut inför fortsatt driftsform av fritidsverksamhet för barn och unga 2016

³⁶ Länk: <https://gotland.se/utmaningsratt> (hämtad 2023-10-30)

behov utan bedömningen är att ungdomsavdelningens verksamhet i nuvarande driftform väl möter det uppdrag den är satt att utföra.

Vid upphandling av hela eller delar av ungdomsavdelningens verksamhet så fodras ett tydligt upphandlingsunderlag som följs upp kontinuerligt i dialog med berörd aktör för att säkerställa att uppdraget utförs enligt avtal. För att säkerställa att en upphandlad aktör levererar hög kvalitet av verksamhet gäller att det finns en tydlig målsättning med avtalet och en välfungerade avtalsuppföljning.

Den pågående debatten kring gängkultur, och att fritidsgårdar nationellt infiltreras av kriminella, bör göra behovet av full insyn, kontroll och inflytande extra angeläget för nämnden. Ungdomsgårdar i kommunal regi är ingen fullständig garanti men kommunen får större möjligheter att agera när incidenter uppdragas. Förvaltningen finner att dessa särskilda utmaningar behöver beaktas vid eventuellt val av annan driftsform.

Etablerade samarbeten, samverkansformer, samtycken och informationsutbyten riskerar att brytas vid förändrad drift och behöver därför upprättas/byggas upp igen, vilket kan ta lång tid. Exempelvis samtycken med unga vuxna, vårdnadshavare, skolor och ungdomsavdelningen. Även samarbeten och dialog med regionala nätverk, med andra förvaltningar, socialtjänst och polis blir berörda. Lokala arbetsmetoder, rutiner, handlingsplaner mm, som har utarbetats under lång tid - är inte självklara hos en extern utförare som behöver tid på sig för att konstruera dessa.

Utmaningar kräver god samverkan med såväl polisen som socialtjänsten men också en flexibilitet i verksamheterna. Ett exempel på flexibilitet är att kunna styra personal till annan ungdomsgård. Flexibilitet kan också handla om att snabbt kunna möta uppkomna behov. Detta förhållningssätt är svårt att uppfylla om inte en och samma aktör ansvarar och styr hela ungdomsverksamheten på ön. Att fördela ut en del av ungdomsavdelningens verksamhet på extern utförare kommer dessutom påverka möjligheten till delade uppdrag som fritidsledarna har, och där man idag agerar stödjande i skoluppdraget samt i fältverksamheten. Konsekvenser av detta kan bli begränsade öppettider på ungdomsgårdarna, begränsningar i givna uppdrag samt begränsningar i fältverksamhet och uppsökande verksamhet. Bedömningen är därför att all ungdomsverksamhet bör drivas av en och samma aktör.

Mot bakgrund av de krav som måste ställas på utföraren och på verksamheten samt den möjlighet till styrning som krävs vid anlitan av extern part är ett offentligt upphandlat kontrakt den finansieringsform som är möjlig. Det är däremot svårt att ställa krav på flexibilitet, och anpassningar utifrån utmaningar och utveckling i samhället, samt att ställa krav på mjuka värden som utgör kvaliteten i verksamheten (för att kunna följa upp dessa). Nya omständigheter kan påverka behovet av verksamhetens inriktning, målgruppsanpassning, bemanning, öppettider, lokalernas placering och olika ekonomiska aspekter –

och det finns en risk för att den upphandlade verksamheten inte kan möta detta föränderliga behov inom ramen för avtalet. Sammantaget är bedömningen att detta är svårt att uppnå genom ett offentligt upphandlat kontrakt och förvaltningen förordnar därför inte upphandling i någon del av ungdomsavdelningen.

En möjlighet utöver en upphandlingssituation är att ingå en överenskommelse och finansiera idéburen verksamhet genom IOP eller bidrag. Denna form bedöms däremot inte som möjlig för att lägga ut hela eller delar av driften gällande ungdomsverksamheten på en extern aktör. IOP medger inte detaljstyrning eller krav på prestation. Initiativet ska dessutom ha kommit från den idéburna organisationen och inte utgöra ett uppdrag från det offentliga. Föreningsbidrag är inte heller ett alternativ om nämnden vill ha möjlighet att ställa krav på verksamhetens utformning och resultat då bidrag enbart skulle innebära en delfinansiering av verksamhet som en förening bedriver och inte ersättning för ett definierat uppdrag.

Det kan även konstateras att samverkansformen IOP ofta (alltid) innebär en finansiering från det offentliga. Frågeställningen blir då hur mycket som en sådan finansiering får kosta och vad som ska uppnås med partnerskapet.

Det behövs en tydlig viljeyttring och en tydlig behovsformulering inför ett eventuellt nästa steg. Förslaget är att nämnden godkänner denna rapport.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse utbildnings- och arbetslivsförvaltningen, 2023-11-02
Bilaga 1. Ungdomsavdelningen - Översikt samarbete och samverkan
Bilaga 2. Ungdomsavdelningen som friskfaktor till god hälsa och utveckling
Bilaga 3. Ungdomsavdelningen: Lokalkostnad, lokalhyra, antal besökare
Bilaga 4. Ungdomsavdelningen. Besökarenkät 2023

Utbildnings- och arbetslivsförvaltningen

Torsten Flemming
Utbildningsdirektör