Från idé till IOP

- en bruksanvisning för dig som tänker på ett IOP



Introduktion

Organisationer inom det civila samhället har under de senaste hundra åren utvecklat idéer och arbetssätt som gjort våra samhällen till bättre platser för människor att bo och leva i. Det nya är att allt fler av sådana idéer utvecklas som idéburna offentliga partnerskap (IOP).

Under 2021 har Västra Götalandsregionen tagit fram nya riktlinjer för hur regionen ska arbeta med IOP, som är utformade för att kunna gälla för alla delar av regionens verksamheter. Så frågan är hur kan man som organisation göra för att gå från idé till IOP? Den här skriften är utformad för att underlätta i det arbetet.

Utvecklingen av IOP, som pågår på många håll i landet visar på ett ökande intresse för just partnerskap mellan det offentliga och det civila samhället. Det är just det långsiktiga partnerskapet för att hitta lösningar på nya eller gemensamma samhällsutmaningar som är det väsentliga.

IOP är inte ett alternativ till vare sig bidrag eller upphandling, det är ett annat sätt för de medverkande aktörerna (regionen, kommunerna och det civila samhällets organisationer) att jobba med utveckling och förnyelse och göra det tillsammans. Tillsammans är det viktiga!

Det civila samhället

Det civila samhället är en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor organiserar sig och agerar tillsammans i gemensamma intressen. I Sverige finns det idag cirka 264 000 organisationer inom det civila samhället – i Västra Götalandsregionen därmed 46 000 organisationer.

Sverige är unikt i att den övervägande delen av det som görs inom det civila samhället faktiskt görs frivilligt av enskilda individer - och helt utan betalning. För Västra Götaland blir beräkningen (53% av den vuxna befolkningen lägger 18/mån på organiserat frivilligt arbete) handlar det om över 162 miljoner timmar frivillig tid per år. Det betyder naturligtvis oerhört mycket för att befolkningen ska leva ett gott liv.

Ett IOP

Idéburet offentligt partnerskap är en samverkansform som 2010 skapades av Forum – idéburna organisationer med social inriktning- för att förenkla samverkan när vare sig föreningsbidrag och upphandling fungerar. Det behövs något som bygger på ömsesidighet mellan de medverkande parterna, och som ger utrymme för dialog och justering efterhand.

IOP är helt enkelt en samverkansform som tar tillvara den särart som det civila samhället har och som möjliggör att man gemensamt kan arbeta med komplexa samhällsutmaningar och därmed tillsammans kan hitta allmännyttiga lösningar. En annan viktig sak är att man med IOP kan tydliggöra att alla de medverkande aktörerna går in med resurser i arbetet och därmed blir jämbördiga. I stället för att bara titta på pengar som resurser så värderar man här även det ideella arbetet samt organisationernas erfarenhet, kompetens, administration etc. Samverkan inom ramen för ett IOP tillför mervärden som skapas inom organisationens idéburna och ideella arbete.

IOP handlar om ett samarbete kring komplexa utmaningar där det inte finns färdiga lösningar eller tjänster som kan upphandlas. Det finns inte en standardmall för hur ett IOP ska utformas. Det är i stället de gemensamma aktörerna som tillsammans definierar det.

Det betyder konkret att en organisation inte kan komma med ett färdigt förslag om ett IOP! Man kan heller inte utveckla ett koncept och ansöka om att den offentliga aktören ska finansiera det!

Ett IOP är ett partnerskap där alla aktörer är med redan från början för att definiera vad som ska göras.

Finansiering

Hur kan man finansiera sin idé?

Västra Götalandsregionen ger stöd till det civila samhällets organisationer på flera olika sätt. Varje styrelse eller nämnd inom VGR väljer själv vilken finansieringsväg som känns mest lämplig i varje enskild situation, även om regionen har tydliggjort att de vill se fler samarbeten med det civila samhället.

Olika vägar

Gör vi det väldigt enkelt kan det beskrivas som att det finns tre olika vägar för finansiering:

Bidragsvägen, som innebär att organisationen söker pengar inom en stödform som regionen definierar. Troligen efter ett regelverk som gällt sedan en tid eller genom en särskild utlysning. Ofta har regionen möjligheter att med nyckelord och kriterier tydliggöra vad man kan söka för pengar inom bidraget. Bidrag, eller stöd, brukar också betyda att regionen tydliggör att de vill ha olika former av återrapportering. Bidrag är ”den vanliga vägen” – det finns många års praxis runt den. En viktig sak här är att den offentliga parten måste hålla koll på att de med sina bidrag inte riskerar att åsidosätta konkurrens mellan olika aktörer. VGR har tagit fram en ny policy för stöd som kan vara en guide här. https://www.vgregion.se/regional-utveckling/verksamhetsomraden/social-hallbarhet/ekonomiska-stod/

Upphandlingsvägen, som innebär att regionen kan definiera olika tjänster som de inbjuder aktörer att ge anbud på. I grunden handlar den här lösningen om att stimulera konkurrens och att aktören som väljs ut säljer vissa tjänster som de får betalt för, och där aktören utlovar att de kan leverera vissa saker. Det här området styrs i hög grad av lagstiftningen Lagen om offentlig upphandling eller Lagen om valfrihet.

Partnerskapsvägen, som innebär att aktörerna är så jämbördiga det går och tillsammans kombinerar idéer, arbetssätt och resurser för att hitta lösningar som kan leda till de samhällsförändringar man söker, och där aktörerna gemensamt lär sig av arbetet. Det betyder också att den här vägen är ständigt präglad av dialog och den gemensamma målbilden. Trots statliga utredningar så finns ibland en osäkerhet kring detta och om det är tillåtet eller ej. VGR har tagit fram en riktlinje för IOP som kan vara en bra guide här. https://www.vgregion.se/regional-utveckling/verksamhetsomraden/social-hallbarhet/overenskommelsen-med-det-civila-samhallet/iop/

Sanningen är att partnerskap ÄR tillåtet – så länge man säkerställer att de olika parterna alla bidrar, och att man inte hamnar i att det är en ersättning för såld tjänst.

Tankeramar

Ett annat sätt att beskriva de tre vägarna är att se dem som tankeramar. Varje väg har för och nackdelar, och de är var och en bäst i olika sammanhang. De olika stödformerna har olika villkor att ta hänsyn till rent juridisikt. Det är viktigt för alla parter att förstå att det är olika samverkansformer – som man inte kan blanda hur som helst. Man kan inte utlysa bidrag för organisationer som erbjuds vara del av upphandling, man kan heller inte söka om ett IOP osv. Vill man engagera sig i den form som definieras av partnerskap måste man tänka utifrån vilken samhällsutmaning det är och hur man tillsammans med andra i partnerskap ska nå en så effektiv och hållbar lösning som möjligt.

Regionens syn på IOP

Regionens riktlinje för IOP

Regionen fattade 2021 ett beslut om en riktlinje om IOP. Regionstyrelsen bestämde att det skulle finnas gemensamma riktlinjer för när man arbetar med IOP som ska gälla för all verksamhet som regionen har - det vill säga verksamheter inom Regional utveckling, Kultur och Hälso- och sjukvård. I riktlinjerna har tydliggjorts att ett IOP bör vara långsiktigt, man skriver att man bör sikta på samverkan i fem år, och att det bör vara ett komplement till det offentliga utbudet/ uppdraget. https://www.vgregion.se/regional-utveckling/verksamhetsomraden/social-hallbarhet/overenskommelsen-med-det-civila-samhallet/iop/

Det är upp till varje styrelse och nämnd att själv besluta om IOP är lämpligt i varje fall. Grunden här är att ett IOP måste svara mot prioriterade politiska mål, eller bidraga till att förverkliga regionala styrdokument. Riktlinjen säger också att det är viktigt att styrelsen eller nämnden:

- Säkerställer att ett IOP är förenligt med kommunallagen
- Säkerställer att det är förenligt med EU:s statsstödsregler
- Säkerställer att det **inte** uppfyller kriterierna för ett offentligt kontrakt

Den typ av samverkan vi lyfter här är komplex och det finns flera juridiska frågor att lyfta – som de olika parterna bör ta upp. Förutom punkterna ovan om kommunallagen, EU:s statsstödsregler och offentliga kontrakt bör följande frågor också tas upp i inledningen av samarbete:

- Modell för avtalsansvar – vem hanterar handläggning, vem fattar beslut, vilken återrapportering behövs, vilket lärande och mervärde ska genereras, hur är kopplingen till policyn för ekonomiskt stöd och hur ska avvikelser hanteras?
- Modell för finansiering – hur hanteras omförhandling/ uppsägning, hur undviker man detaljstyrning samtidigt som man värnar den gemensamma kunskapsutvecklingen, hur prioriteras finansiering av IOP inom ramen för VGR:s ordinarie budget.

IOP är samverkan

Regionen säger att Idéburna Offentliga Partnerskap är en samverkan mellan olika parter – ett sätt att konkretisera det gemensamma utvecklingsuppdraget.

Europaråds-koden

Hur kommer vi överens?

Europarådskoden för idéburna organisationers medverkan i den politiska beslutsprocessen togs fram 2009. Det grundläggande syftet med koden är att bidra till att skapa en bra miljö för det civila samhällets organisationer i när det gäller deltagande i den politiska beslutsprocessen. Detta görs genom att definiera ett antal principer, riktlinjer, verktyg och mekanismer för samråd. Organisationer bidrar på ett oumbärligt sätt till utveckling och förverkligande av demokrati och mänskliga rättigheter.

Allt detta gör att Europarådskoden är en bra metod för parter som vill komma fram till ett IOP.

Koden är ett verktyg för dialog och samverkan mellan det civila samhället och de lokala och regionala offentliga aktörerna. Dessutom kan koden vara ett bra verktyg när olika parter ska komma överens om vad som ska göras.

Koden ger förslag och goda exempel på hur organisationer ska kunna medverka i den demokratiska processen. Den försöker tydliggöra de olika stegen, och vad samverkan egentligen betyder. Koden är inte bindande och föreskriver inga regler, men ger exempel genom att tydliggöra nivåer av deltagande. Den kan användas av alla parter för att analysera hur man samverkar och vilken involvering man är med i. Koden har beskrivit detta som en samverkanskarta som olika parter kan använda.

Olika nivåer för medverkan

Civilsamhällets organisationers engagemang i de olika stegen i den politiska beslutsprocessen varierar utifrån deltagandets intensitet. Det finns fyra nivåer för medverkan. Dessa är: information, samråd, dialog och partnerskap. De kan tillämpas i alla steg i beslutsprocessen, men de är ofta särskilt relevanta vid särskilda skeden i processen.

Information

Tillgång till information är grunden för alla efterföljande steg för att idéburna organisationer ska kunna delta i den politiska beslutsprocessen. Information är den lägsta nivån av medverkan och består i regel av enkelriktad information från myndigheterna. Här varken krävs eller förväntas en samverkan med eller ett engagemang från idéburna organisationer.

Samråd

Detta är en form av initiativ från myndigheter som efterfrågar input om särskilda politiska frågor från olika aktörer. Samråd sker oftast genom att myndigheterna informerar idéburna organisationer om den aktuella politiska utvecklingen och inbjuder dem att ge kommentarer, synpunkter och feedback. Initiativet till samråd och val av ämnen sker på initiativ från myndigheter, inte från de idéburna organisationerna.

Dialog

Initiativet till dialog kan tas av båda parter. Dialog kan endera vara bred eller mer av en samverkande form. En bred dialog är en tvåvägskommunikation som bygger på gemensamma intressen och eventuella gemensamma mål för att ha ett regelbundet utbyte av synpunkter. Den kan exempelvis vara öppna offentliga utfrågningar eller större möten mellan idéburna organisationer och myndigheter. Diskussionen förblir bred och den har ingen uttalad koppling till någon aktuell politisk process.

En samverkande dialog bygger på gemensamma intressen för att utveckla ett särskilt politikområde eller för att lösa ett gemensamt problem. Den samverkande dialogen leder i regel till en gemensam rekommendation eller strategi, alternativt lagstiftning. Här är dialogen mer bemyndigande än den breda dialogen eftersom den består av gemensamma, ofta täta möten för att utveckla centrala politiska strategier, och den leder ofta till överenskomna resultat.

Partnerskap

Ett partnerskap förutsätter delat ansvar i varje steg i den politiska beslutsprocessen från att fastställa agendan, formulera politiken, fatta beslut och genomföra politiska initiativ. Det är den

högsta formen av deltagande. På denna nivå träffas idéburna organisationer och myndigheter för ett nära samarbete. Civilsamhällets organisationer fortsätter naturligtvis att vara oberoende och har rätt att påverka och agera oberoende av en partnerskapssituation. Partnerskap kan exempelvis omfatta aktiviteter som delegering av en särskild uppgift till en organisation inom det civila samhället, som att exempelvis tillhandahålla vissa aktiviteter, etablering av ett organ för gemensamt beslutsfattande, inklusive resursfördelning.

Steg i den politiska beslutsprocessen

Nedan beskrivs cykeln för den politiska beslutsprocessen i sex olika steg: sätta agendan, formulering av politiken, beslut, genomförande av politiken, granskning och omformulering av politiken. Varje steg innefattar olika möjligheter för samverkan mellan idéburna organisationer och myndigheter.

Sätta agendan

Den politiska agendan fastställs vanligtvis i samråd mellan parlament och regering, men också ofta genom idéburna organisationers kampanjer och lobbying för frågeställningar, intressen eller kritik. Nya politiska initiativ är ofta resultatet av kampanjer som har letts av civilsamhällets organisationer. I detta skede har civilsamhället som mål att påverka beslutsfattarna i medlemmarnas eller allmänhetens intresse genom att aktivt påverka på ett sätt som bidrar till den politiska debatten.

Formulering

Myndigheter har i regel väl inarbetade förfaranden för att ta fram ett politiskt initiativ. Här involveras civilsamhällets organisationer genom att exempelvis identifiera problem, ta fram förslag till lösningar och lämna argument för de förslag de förespråkar. En central del i detta steg är att underlätta möjligheten till samråd samt skapa utrymme för olika former av dialog för att samla in synpunkter från intresserade aktörer.

Beslut

Formerna för politiskt beslutsfattande varierar beroende på det nationella sammanhanget och de olika ländernas lagstiftning. Gemensamma kännetecken är att ett departement utarbetar ett politiskt direktiv, eller lagstiftningsförslag, som sedan antas genom parlamentarisk omröstning eller folkomröstning och som sedan kräver genomförandelagstiftning. Lagutkast och motioner ska vara öppna för synpunkter från idéburna organisationer. Det offentliga ska utvärdera de olika åsikter och synpunkter som lämnats innan beslutet fattas. I detta skede utgör samrådet en central del för att beslutet som fattas ska bli väl underbyggt. Det är emellertid myndigheterna som har det slutliga beslutsmandatet, om inte beslutet fattas genom en offentlig omröstning, folkomröstning eller genom någon annan typ av medbeslutandemekanism.

Genomförande

Detta är det steg då många organisationer inom det civila samhället är som mest aktiva, exempelvis i tillhandahållande av aktiviteter och genomförande av projekt. En stor del av det arbete som görs av idéburna organisationer under de föregående stegen syftar ofta till att försöka påverka genomförandet av politiken. Denna fas är särskilt viktig för att säkerställa att det avsedda resultatet med det politiska initiativet uppnås. Tillgång till tydlig och öppen information om förväntningar och möjligheter är viktiga i detta steg, samt aktiva partnerskap.

Granskning

I detta skede har de idéburna organisationerna till uppgift att granska och bedöma resultaten av den genomförda politiken. Det är viktigt att ha ett effektivt och öppet granskningssystem för att kunna utvärdera om politiken/programmet uppnår det avsedda syftet. Ofta driver organisationer publik opinionsbildning utifrån det som hittas i granskningen.

Omformulering

De kunskaper som samlats in vid granskningen av genomförandet av politiken, tillsammans med de behov som utvecklas i samhället, kräver ofta en omformulering av vad som ska göras. Detta måste bygga på tillgång till information och möjligheter till dialog för att fastställa behov och initiativ. Denna omformulering gör det möjligt att inleda en ny cykel av beslutsfattande.

IOP-avtal

Avtal och beslut

Hur ett IOP-avtal ska se ut kan man inte säga. Eftersom partnerskapet bygger på vad som är viktigt för de olika parterna så kommer avtalet att bero av vad de olika parterna vill lyfta in i sammanhanget.

I partnerskapet utvecklar ni helt enkelt lösningen tillsammans. En annan helt central del är att knyta förutsättningen för partnerskapet till de politiska uppdrag som den offentliga partnern har. Utan ett politiskt uppdrag så kan inte de offentliga medverka i ett IOP.

Hur kan avtalet se ut?

Men det finns ändå något att lära av vad andra har gjort. Följande rubriker brukar dyka upp och vara viktiga att ha med i ett IOP-avtal.

- Bakgrundsförutsättningar för avtalet (till exempel politiska uppdrag, organisationernas syften etc)
- Värdegrund (vad ska vi gemensamt stå för)
- Styrning inom partnerskapet (hur fattar man beslut tex)
- Insatser och åtaganden (vad är det konkret som ska göras)
- Syfte och mål (varför vill parterna göra detta och vart siktar de)
- Uppföljning och lärande (beskrivs ofta som lärandemål - vad och hur vill de olika parterna säkerställa lärande)
- Ekonomi
- Avtalstid (standard inom regionen är fem år)
- Omförhandling,
- Hävning och tvist

När beslutet fattats

Beslut om vilka IOP som ska ingås fattas av de olika politiska styrelserna och nämnderna inom Västra Götalandsregionen.

Ibland krävs det inledningsvis att kontakt tas med politikerna, men därefter behövs ofta ett gemensamt arbete med någon relevant tjänsteperson inom regionen. En grundförutsättning är då den politiska uppdrag som tjänstemannakåren fått.

När aktörerna så småningom arbetat sig fram till ett partnerskapsförslag, kommer detta att läggas fram för den relevanta styrelsen eller nämnden och det är dessa som fattar det konkreta beslutet om att regionen ska medverka. Alltså måste politiken vara väl informerad om vad parterna vill åstadkomma med parterskapet.

Som alltid i partnerskap är det viktigt med löpande dialog om de utmaningar som dyker upp för att parterna ska kunna hitta bra lösningar på vägen. Eftersom partnerskapen handlar om att utveckla nya saker, så kommer nya utmaningar att dyka upp. Och då är den löpande och nära dialogen helt avgörande.

Det är också viktigt att ha regelbunden uppföljning och utvärdering. Ännu en gång - eftersom hela idén med partnerskapet är att vara nyskapande och innovativ så måste alla parter vara delar av och aktiva i utvärderingen.

Vi önskar er lycka till i utvecklingen av kommande partnerskap!



Utgiven av Överenskommelsen mellan Västra Götalandsregionen och det civila samhället. 2022-01

Överenskommelsen mellan det civila samhället och Västra Götalandsregionen (VGR) syftar till att parterna genom samverkan ska komplettera och förstärka varandras unika uppdrag och styrkor. Genom samverkan och dialog skapa ett hållbart samhälle. Det civila samhället är Västra Götalandsregionens samarbetspartner.

Parterna har gemensamt kommit överens om att genom att skapa en jämbördig dialog och öka kunskapen om varandras områden så ska det ge mer konkret samarbete.