



Stockholms
stad

Underlag för beslut inför fortsatt driftsform av fritidsverksamhet för barn och unga

Del 2

November 2016

stockholm.se

Underlag inför fortsatt driftsform av fritidsverksamhet för barn och unga
November 2016

Dnr: 1.1.-025/2017
Kontaktperson: Ia Magnusson

Sammanfattning

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd beslutade 2016-08-25 att uppdra åt förvaltningen att sammanfattningsvis se över fritidsverksamheten för barn och unga och om denna lämpar sig för upphandling. Detta utifrån övervägande om stadsdelarnas olika förutsättningar, och samhällets behov av förebyggande verksamhet. Förvaltningen skulle också undersöka möjligheterna för idéburen verksamhet att driva fritidsverksamhet för barn och unga.

I fråga om möjligheter till samverkan med idéburna organisationer har förvaltningen primärt undersökt möjligheterna till finansiering då sådan bedöms vara nödvändig för att en idéburen organisation ska kunna starta upp verksamhet i området. Ett offentligt upphandlat kontrakt är den finansieringsform som är möjlig i juridisk mening.

Med kontraktskonstruktionen följer emellertid andra betydande nackdelar i form av begränsad flexibilitet och svårigheter i att kravställa de mjuka värden som till stor del utgör kvaliteten i verksamheten på ett sätt som är möjligt att följa upp. Mot bakgrund av de utmaningar som har identifierats för bland annat för verksamheten i Östberga anser förvaltningen att det är avgörande för verksamhetens ändamålsenlighet att den kan bedrivas med stor flexibilitet och anpassas utifrån utvecklingen i området från tid till annan.

Detta är svårt att uppnå genom ett offentligt upphandlat kontrakt eftersom nya omständigheter kan påverka behovet av såväl bemanning, öppettider, verksamhetens inriktning som andra ekonomiska faktorer. Förvaltningen uppfattar även idéburna verksamheters möjligheter att vinna en sådan upphandling som begränsade då dessa organisationer generellt sett saknar den kapacitet som bör efterfrågas.

Innehåll

Sammanfattning	3
Bakgrund	5
Möjligheter till samverkan med idéburna verksamheter	5
<i>Definition och avgränsningar</i>	<i>5</i>
Finansieringsformer	6
<i>Offentligt kontrakt</i>	<i>6</i>
<i>Idéburet offentligt partnerskap</i>	<i>8</i>
<i>Föreningsbidrag</i>	<i>9</i>
<i>Reflektioner kring finansieringsformer</i>	<i>10</i>
<i>Idéburna organisationers möjligheter att delta i och vinna offentliga upphandlingar</i>	<i>11</i>
Rutiner för upphandling och uppföljning	14
Slutsatser	15

Bakgrund

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd beslutade 2016-08-25 att uppdra åt förvaltningen att se över fritidsverksamheten för barn och unga och om denna lämpar sig för upphandling. Detta utifrån övervägande om stadsdelarnas olika förutsättningar, och samhällets behov av förebyggande verksamhet. Förvaltningen skulle även redovisa vilka ideella organisationer som kan tänkas ha intresse av att driva fritidsverksamhet i Stockholm. Nämnden beslutade även att uppdra åt förvaltningen att:

- 1) redovisa goda exempel i landet där fritidsverksamhet för barn och unga drivs på entreprenad,
- 2) återkomma med en undersökning om fritidsverksamhet i Enskede-Årsta-Vantör lämpar sig för upphandling, och i så fall vilken del,
- 3) om ny upphandling förordas, återkomma med tidsplan och hantering för ny upphandling av fritidsverksamhet för barn och unga,
- 4) undersöka möjligheterna för idéburen verksamhet att driva fritidsverksamhet för barn och unga, och
- 5) se över rutiner i upphandling och uppföljning för att säkerställa att företag och intraprenader lever upp till sitt anbud.

I detta underlag behandlas punkt fyra och fem. Övriga uppdrag behandlas i dokumentet *Underlag för beslut inför fortsatt driftsform av fritidsverksamhet för barn och unga. Del 1.*

Möjligheter till samverkan med idéburna verksamheter

Definition och avgränsningar

Nämnden har gett förvaltningen i uppdrag att undersöka möjligheterna för idéburen verksamhet att driva fritidsverksamhet för barn och unga. För att kunna kartlägga möjligheterna måste vissa avgränsningar göras. Till att börja med behöver begreppet ”idéburen verksamhet” definieras för att klargöra vilken typ av organisationer uppdraget tar sikte på. Följande definition återfinns i

SOU 2013:12:

”Socialt inriktade ideella organisationer eller *idéburna organisationer* har etablerats för att verka för grundarnas och medlemmarnas ideella mål. Idéburna organisationers kärnverksamheter är som regel inriktade på att främja värden som social rättvisa, hållbar utveckling, respekt för mänskliga rättigheter och humanitär rätt, demokrati och rättssäkerhet. Den ideella föreningen är den i dag dominerande associationsformen inom den idéburna sektorn i Sverige.”¹

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

Förvaltningen uppfattar att formuleringen ”möjligheter för idéburen verksamhet att driva fritidsverksamhet” endast avser de möjligheter som kan påverkas av nämndens agerande. Möjligheter till drift av fritidsverksamhet i helt privat/ideell regi förefaller falla utanför ramen för detta uppdrag. Det finns olika sätt att möjliggöra för idéburna organisationer att bedriva verksamhet, exempelvis genom att vederlagsfritt upplåta lokaler, men förvaltningen har primärt undersökt möjligheterna för nämnden att finansiera idéburen verksamhet. Detta då ekonomiska tillskott (ev i kombination med andra åtgärder) bedöms vara en förutsättning för att idéburna organisationer ska kunna starta upp fritidsverksamhet i ett område där dessa idag inte har någon etablerad verksamhet. Det finns olika sätt för det offentliga att bidra till finansieringen av idéburen verksamhet och vägvalet resulterar i olika relationer, för vilka redogörs nedan.

Finansieringsformer

Finansiering kan ske inom ramen för ett offentligt kontrakt, ett idéburet offentligt partnerskap 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.

Offentligt kontrakt

Inledningsvis bör begreppet offentligt kontrakt definieras. De allra flesta kontrakt är upphandlingspliktiga enligt EU-rätten; avtal kan som huvudregel ingås utan föregående upphandlingsförfarande endast för det fall kontraktet uttryckligen är undantaget

¹ SOU 2013:12, Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling, s. 505.

upphandlingsreglerna. Ett offentligt kontrakt definieras på följande sätt i direktivet för upphandling inom den klassiska sektorn (nedan ”upphandlingsdirektivet”): ”*offentligt kontrakt*: ett skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera ekonomiska aktörer och en eller flera upphandlande myndigheter och som avser utförande av byggentreprenad, leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster.”²

Enligt EU-rätten föreligger således en avtalssituation om det finns en skyldighet att tillhandahålla tjänster mot en viss ersättning. Av EU-domstolens rättspraxis framgår att det inte spelar någon roll vilken kontraktsform som har valts eller vad kontraktet benämns i nationell rätt, något som även förtydligas i upphandlingsdirektivet, skäl 4: ”Det bör klargöras att sådana anskaffningar av byggentreprenader, varor eller tjänster bör omfattas av detta direktiv oberoende av om de genomförs genom inköp, leasing eller andra kontraktsformer. Begreppet anskaffning bör förstås i vid mening som att få tillgång till fördelarna av de berörda byggentreprenaderna, varorna eller tjänsterna, vilket inte nödvändigtvis kräver att äganderätten överläts till de upphandlande myndigheterna.”

EU-kommissionen har tidigare i ett tjänstemannadokument utvecklat kontraktsbegreppet och utpekat följande kriterier som vägledande vid bedömningen av huruvida syftet med ett visst kontrakt är att tillhandahålla en tjänst mot ersättning:

- a) syftet med kontraktet är att tillgodose de behov som myndigheten på förhand definierat inom ramen för sina befogenheter,
- b) myndigheten i detalj har fastställt tjänstens särdrag och hur tjänsten ska tillhandahållas,
- c) kontraktet fastställer en ersättning för tjänsten genom att ett visst pris betalas eller att leverantören får rätten att tillhandahålla en tjänst som användarna betalar en avgift för,
- d) myndigheten tar initiativet att söka efter en leverantör som den ska anförtro tjänsten till, eller
- e) kontraktet innehåller bestämmelser om sanktioner (vite, skadestånd etc.), som blir tillämpliga om de kontraktsenliga skyldigheterna inte fullgörs.³

² Direktiv 2014/24/EU, art 2.5

³ Vägledning om hur Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt sociala tjänster av allmänt intresse, SEC (2010) 1545 final, tjänstemannadokument, Bryssel 7.10.2010, s. 78

Det framgår emellertid inte av dokumentet hur många kriterier som ska vara uppfyllda, men det torde i praktiken handla om en samlad bedömning i det enskilda fallet.

Det bör i sammanhanget framhållas att offentliga kontrakt har visat sig vara mindre ändamålsenliga för att reglera tillhandahållandet av vissa typer av tjänster. Upphandlingskontraktet utgör ramen för alla utväxlade prestationer (och eventuella sanktioner) i avtalsförhållandet, och denna ram blir i vissa fall mycket rigid, vilket passar sig mindre väl för tjänster som kräver flexibilitet vad gäller omfattning, innehåll och inriktning. Om behov har ändrat sig så att det delvis ligger utanför vad som har avtalats föreligger ingen leveransskyldighet enligt avtal. En alltför stor avvikelse från upphandlingskontraktet vad gäller tjänstens omfattning eller övergripande karaktär under dess löptid riskerar också att utgöra en väsentlig ändring, vilket i sin tur innebär att avtalet kan utgöra en otillåten direktupphandling. Det är en betydande utmaning att utforma ett förfrågningsunderlag som tillgodoser krav på stor flexibilitet samtidigt som det är transparent och affärsmässigt. En annan utgångspunkt för offentliga kontrakt är att alla krav som ställs i en upphandling ska vara möjliga att följa upp. Det har visat sig svårt att i kravställningen på ett mätbart sätt fånga s.k. ”mjuka värden”; exempelvis brukarnas (subjektiva) upplevelser av levererad kvalitet eller den värdegrund som ska genomsyra utförarens organisation. På äldreomsorgsområdet har genom forskning tagits fram s.k. evidenta kvalitetsindikatorer för vissa aspekter av insatserna, men det återstår fortfarande kvalitetsaspekter som inte går att följa upp helt och hållet.

Fritidsverksamhetsområdet, där stora delar av verksamhetens kvalitet ligger i personalens förmåga att bygga relationer och förtroende hos målgruppen, är mindre beforskat ur ett kvalitets- och uppföljningsperspektiv. Förvaltningen ser det som en utmaning att utforma krav som säkerställer en god kvalitetsnivå samtidigt som de är möjliga att följa upp. Ytterligare en aspekt är att tydliga och mätbara kvalitetskrav utgör en grundförutsättning för en aktiv avtalsstyrning. Det bör framgå av avtalet vad som utgör en kvalitetsbrist som utlöser sanktioner, annars blir dessa svåra att tillämpa i realiteten.

Idéburet offentligt partnerskap

Samverkansformen idéburet offentligt partnerskap (nedan IOP) har på senare år vuxit i takt med att offentliga aktörer i större utsträckning vill tillvarata civilsamhällets och de idéburna organisationernas engagemang och resurser. Det är främst på det

sociala området IOP förekommer, i syfte att utveckla nya lösningar och samverkansformer för att kunna förebygga och bekämpa sociala problem och utmaningar. Ett IOP saknar juridisk form och är något väsensskilt från kontraktet. Samverkan bygger istället på ömsesidighet, frivillighet och samförstånd/samsyn. Samverkansformen har lanserats av Forum, vilket är en intresseorganisation för de idéburna organisationerna. Det offentliga svarar ofta för viss typ av stöd, t.ex. tillhandahållande av lokaler och vissa verksamhetsbidrag, medan de idéburna organisationerna/sociala företagen ansvarar för driften av själva verksamheten. En grundläggande förutsättning är att verksamheten bedrivs på initiativ från den idéburna organisationen. Två andra viktiga rekvisit är att det inte finns en marknad att vårda och att verksamheten ifråga inte detaljstyrs från det offentligas sida.⁴ IOP karaktäriseras på följande sätt på Forums webbplats:

- Verksamheten sker på initiativ av den idéburna organisationen
- Verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program eller plan, där de idéburna organisationerna särskilt nämns. Exempelvis en lokal överenskommelse
- Verksamheten inte kan ses som en del av det normerade föreningsbidraget
- Det inte finns en marknad eller en konkurrenssituation att vårda
- Bägge parterna är med och finansierar verksamheten (via pengar eller andra insatser)
- Verksamheten inte detaljregleras från kommunen⁵

Denna typ av överenskommelser torde inte kunna innehålla prestation/motprestation, krav på hur verksamheten utformas samt sanktioner vid avvikelser från avtalad prestation utan att i realiteten utgöra ett upphandlingspliktigt offentligt kontrakt.

Föreningsbidrag

Den finansieringsform som innebär svagast koppling mellan det offentliga och den idéburna organisationen är föreningsbidrag. För att det ska vara fråga om bidragsgivning kan inga närmre krav ställas på tjänsten eller tjänsteutövaren.⁶ Det rör således om ren finansiering av verksamhet som en förening bedriver utan någon som helst krav på motprestation eller resultat. Vid bedömning kan vägledning tas i följande punkter:

⁴ SOU 2013:12, Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling, s. 510.

⁵ www.socialforum.se

⁶ A.a., s. 508.

- verksamheten drivs i enskild regi,
- den upphandlande myndigheten är inte juridiskt ansvarig för verksamheten
- verksamheten är inte uteslutande, eller näst intill uteslutande, beroende av finansiering med offentliga medel,
- den upphandlande myndigheten har inte tagit initiativ till verksamheten
- verksamheten bedrivs huvudsakligen i syfte att tillgodose anordnarens eget behov av den verksamhet som bedrivs,
- verksamheten bedrivs utan vinstsyfte,
- anordnaren är inte primärt underkastad kommunens styrning och beslutsrätt men kan stå under offentlighetsrättsligt reglerad tillsyn,
- anordnaren och den upphandlande myndighetens inbördes relation är inte reglerad genom ett avtal utan styrs i regel av en offentlighetsrättslig reglering, typ riktlinjer för att bidrag ska utgå på ett visst område,
- anordnaren förutsätts inte genomföra sitt uppdrag mot ersättning för avtalad prestation utan får istället ett bidrag till egenfinansiering, som kan vara förknippat med vissa villkor

Samtliga krav behöver inte vara uppfyllda men det ska vid en samlad bedömning framgå att det inte handlar om ersättning för ett specifikt definierat uppdrag.⁷

Reflektioner kring finansieringsformer

Sammanfattningsvis kan konstateras att möjligheterna att ställa krav och styra verksamhetens utformning och drift ser mycket olika ut beroende på vilken finansieringsform man väljer. Beslut om finansieringsform bör fattas på grundval av hur nämnden ser att relationen mellan nämnden och den idéburna verksamheten ska fungera, hur tydliga förväntningarna och kraven på motprestation är, och i vilken utsträckning man vill kunna styra genomförande och resultat av verksamheten. En annan aspekt som kan ha betydelse vid valet av finansieringsform är det sociala sammanhang i vilket verksamheten ska drivas och den eventuella betydelsen av att det tydligt framgår för allmänheten vem som ansvarar för den. Av de ovan beskrivna finansieringsformerna är det bara ett offentligt

⁷ SOU 2013:12, Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling, s. 509.

upphandlat kontrakt som ger möjligheter att ställa krav på hur verksamheten ska marknadsföras mot målgruppen och hur kommunikation ska ske, eftersom det bara är i det fallet verksamheten drivs på uppdrag av nämnden. Ytterligare en fråga är hur attraktivt ett offentligt kontrakt är för en idéburen organisation då denna tillkommit och drivs utifrån värderingar och ideella mål till skillnad från andra aktörer med vinstintresse. Det torde vara avgörande för organisationen att de krav som uppställs i kontraktet (utöver krav av ekonomisk art) i ganska hög grad överensstämmer med dess egna värderingar och syn på hur verksamheten bör utformas.

Avslutningsvis bör framhållas att för det fall nämnden vill uppnå en situation där verksamheten bedrivs som en driftsentreprenad på uppdrag av stadsdelsnämnden (såsom verksamheten hittills har drivits) är ett offentligt upphandlat kontrakt den enda juridiskt hållbara vägen. För det fall en överenskommelse som uppfyller kriterierna för att definieras som ett kontrakt ingås utan föregående upphandlingsförfarande utgör denna sannolikt en otillåten direktupphandling. Konsekvenserna av en sådan kan, utöver eventuell negativ publicitet, omfatta upphandlingsskadeavgift och skadeståndskrav.

Idéburna organisationers möjligheter att delta i och vinna offentliga upphandlingar

Idéburna organisationers svårigheter att få offentliga kontrakt är ett allt mer uppmärksammat problem i debatten om offentlig upphandling. Problematiken påminner om den som små- och medelstora företag (nedan SME) upplever i samband med offentlig upphandling, nämligen att förfrågningsunderlagen är krångliga, kontrakten stora och kraven på finansiell styrka och teknisk kapacitet omöjliga att uppfylla. Särskilt vid driftsentreprenader av större omfattning (exempelvis inom vård- och omsorgsbranschen) upplevs bristen på finansiell styrka som ett problem för de idéburna organisationerna. Ett annat problem som lyfts är risken att förlora sin idéburna identitet p.g.a. de detaljerade krav som ofta förekommer i upphandlade kontrakt.⁸

Den upphandlande myndigheten är skyldig att säkerställa att de krav som ställs på anbudsgivarna är proportionerliga och inte går utöver vad som är nödvändigt för att verksamheten ska kunna drivas i enlighet med kraven och målen i förfrågningsunderlaget. Vid vissa typer av uppdrag är det emellertid av stor vikt att säkerställa kontinuitet och trygghet för brukarna, vilket i sig inte är otillåtet om

⁸ SOU 2013:12, Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling, s. 503.

det saknas någon mindre ingripande åtgärd för att uppnå samma resultat. Typiskt sett handlar det om vård- och omsorgsentreprenader, men även drift av fritidsverksamhet som bygger på långsiktiga sociala relationer med besökarna och förtroende hos målgruppen borde medföra att tämligen höga krav på finansiell styrka är både proportionerliga och relevanta att ställa.

I en offentlig upphandling som har annan tilldelningsgrund än pris/kostnad utvärderas även andra kriterier än de ekonomiska (och ibland enbart andra kriterier än ekonomiska). Sådana andra kriterier kan bl.a. enligt upphandlingsdirektivet omfatta:

a) kvalitet, inbegripet tekniska fördelar, estetiska och funktionella egenskaper, tillgänglighet, utformning med tanke på samtliga användares behov, sociala, miljömässiga och innovativa egenskaper och handel och villkoren för handel,

b) organisation av samt kvalifikationer och erfarenheter hos den personal som utses att verkställa kontraktet, om kvaliteten på den personal som utsetts på ett betydande sätt kan påverka nivån på kontraktets fullgörande,⁹

Den upphandlande myndigheten kan således ta ett flertal andra kriterier i beaktande vid utvärderingen, förutsatt att dessa har koppling till tjänsten och till kvalitetsnivån vid dess utförande. Då en offentlig upphandling är ett skriftligt förfarande redovisas erbjuden kvalitet och mervärden i det skriftliga anbud som oftast lämnas igenom ett elektroniskt upphandlingssystem. Det har visat sig att såväl idéburna organisationer som SME är mindre framgångsrika i att besvara förfrågningsunderlag. Även om de uppfyller kvalificeringskraven misslyckas de med att beskriva de kvalitativa mervärden de kan erbjuda och tilldelas därför inte kontrakt. Att besvara ett förfrågningsunderlag kräver i de flesta fall såväl tid som erfarenhet av att utforma anbud, något som de idéburna organisationerna ofta saknar. Själva upphandlingsförfarandet i sig kan alltså försämra idéburna organisationers möjligheter att erhålla offentliga kontrakt. Detta kan naturligtvis i viss mån motverkas genom att den upphandlande myndigheten undviker att ställa onödiga krav eller att begära in beskrivningar som inte är strikt nödvändiga, men man måste samtidigt säkerställa att man begär in tillräckligt mycket information för att kunna säkerställa att kontraktet tilldelas en seriös och kompetent aktör.

⁹ Dir 2014/24/EU art. 67.2 och art. 76.2

Problematiken som redogörs för ovan har uppmärksammats av EU-lagstiftaren, och i 2014 års upphandlingsdirektiv har införts nya regler om reserverade kontrakt som ska underlätta för sociala och arbetsintegrerande sociala företag att få offentliga kontrakt¹⁰, samt regler som ska underlätta för icke-vinstdrivande organisationer att få kontrakt för att utföra sociala tjänster¹¹. Fritidsverksamhet faller in under kategorin sociala tjänster och andra särskilda tjänster som regleras i artikel 74 i upphandlingsdirektivet. Direktivet är emellertid ännu inte implementerat i svensk rätt och det återstår att se hur den nationella lagstiftningen utformas i detalj då bestämmelserna om reserverade kontrakt endast är fakultativa för medlemstaterna.

För att en upphandlande myndighet ska kunna reservera ett kontrakt för sociala tjänster för en icke-vinstdriven organisation krävs dock enligt direktivet att organisationen i fråga uppfyller vissa kriterier:

- a) Dess syfte ska vara att fullgöra ett offentligt uppdrag som är kopplat till tillhandahållande av vissa sociala tjänster som definieras i art 74
- b) Vinsterna ska återinvesteras för att uppnå organisationens syfte. Vid eventuell vinstutdelning eller omfördelning bör detta ske på grundval av deltagande.
- c) Lednings- och ägarstrukturen i den organisation som fullgör kontraktet ska grundas på personalens ägande eller deltagande, eller ska kräva aktivt deltagande av personal, användare eller berörda parter.
- d) Organisationen får inte ha tilldelats något kontrakt för den berörda tjänsten av den berörda upphandlande myndigheten enligt denna artikel under de senaste tre åren.

Ett kontrakt som tilldelas enligt reglerna ovan får enligt direktivet inte heller löpa på mer än 3 år. Detta gör bestämmelsen väsentligt mindre attraktiv att använda för tjänster där personalkontinuitet är en viktig kvalitetsaspekt. Bestämmelserna i punkt a – d ovan sätter den yttre gränsen för vilka icke-vinstdrivande organisationer som kan gynnas vid offentlig upphandling, och nationell lagstiftning kan inte utvidga definitionen av vilka företag som kan få reserverade kontrakt.

¹⁰ Dir 2014/24/EU, art. 20

¹¹ A.a. art. 77

Rutiner för upphandling och uppföljning

Förvaltningen ska vidare se över rutiner i upphandling och uppföljning för att säkerställa att företag och intraprenader lever upp till sitt anbud. Vad gäller rutiner för upphandling finns på stadsövergripande nivå ett program för upphandling och inköp vilket är antaget av kommunfullmäktige. Till detta program har även en tillämpningsanvisning som konkretiserar programmets strategiska mål utifrån upphandlingsprocessens tre huvudsakliga faser tagits fram. Därutöver finns stadsövergripande riktlinjer för hur direktupphandlingar ska genomföras. Av naturliga skäl saknas generella rutiner för utformningen av avtal, då denna varierar bl.a. beroende på kontraktsföremålet samt syftet med avtalet.

Tillämpningsanvisningen lyfter emellertid några särskilda områden inom vilka den upphandlande myndigheten bör överväga att ställa krav i upphandlingar (exempelvis socialt ansvar och miljöhänsyn). I tillämpningsanvisningen ägnas ett avsnitt åt avtalsförvaltning. Av detta avsnitt framgår bl.a. att det ska finnas rutiner för att säkerställa att leverantörer fullföljer avtal, samt att det för varje enskilt avtal ska finnas en utpekad person som är avtalsansvarig. Det finns även en av stadsledningskontoret framtagen ”Vägledning om hantering vid avtalsbrott”. Hur uppföljningsarbetet organiseras och genomförs beror i stor utsträckning på kontraktsföremålet och avtalsinnehållet samt vilka resurser som finns för uppföljning. Förvaltningen kan konstatera att organisation och genomförande av uppföljningsarbetet varierar mellan förvaltningens olika avdelningar; vissa avdelningar arbetar mycket strukturerat medan andra har behov av att utveckla rutinerna för att tydliggöra roller och ansvar. Det är tveksamt om förvaltningen idag kan sägas leva upp till vad tillämpningsanvisningen föreskriver i alla delar. Ett förvaltningsgemensamt arbetssätt för den systematiska avtalsuppföljningen bör utvecklas och implementeras också för att ett sådant potentiellt skulle innebära såväl resurseffektivisering internt som en enhetligare beställarroll gentemot marknaden.

Slutsatser

I fråga om möjligheter till samverkan med idéburna organisationer har förvaltningen primärt undersökt möjligheterna till finansiering då sådan bedöms vara nödvändig för att en idéburen organisation ska kunna starta upp verksamhet i området. Finansiering kan ske genom kontrakt, idéburet offentligt partnerskap (nedan IOP) eller föreningsbidrag.

Förvaltningen finner att de krav på kvalitet, samverkan och exempelvis öppettider som förvaltningen behöver ställa för att säkerställa att verksamheten fyller sin funktion är inte förenliga med de förutsättningar som måste föreligga för att kunna ingå ett IOP. Detta då förutsättningarna för IOP inte medger detaljstyrning eller krav på prestation. Initiativet ska dessutom ha kommit från den idéburna organisationen och inte utgöras av ett uppdrag från den offentliga aktören, och det ska inte heller finnas någon marknad för den aktuella tjänsten. I det aktuella fallet ger förvaltningens undersökning av vilka aktörer som bedriver fritidsverksamhet vid hand att det finns ett flertal aktörer med varierande organisationsform på marknaden. Föreningsbidrag som finansieringsform är inte heller ett alternativ om nämnden vill ha möjlighet att ställa krav på verksamhetens utformning och resultat då föreningsbidrag enbart skulle innebära delfinansiering av verksamhet som en förening bedriver och inte ersättning för ett definierat uppdrag. Förvaltningen finner mot bakgrund av ovan att finansiering av idéburen verksamhet genom IOP eller föreningsbidrag inte är möjligt för driften av något av fritidsområdena.

Mot bakgrund av de krav som måste ställas på utföraren och verksamheten samt den möjlighet till styrning som krävs vid anlåtande av extern part är ett offentligt upphandlat kontrakt den finansieringsform som är möjlig i juridisk mening. Med kontraktskonstruktionen följer emellertid andra betydande nackdelar i form av begränsad flexibilitet och svårigheter i att kravställa de mjuka värden som till stor del utgör kvaliteten i verksamheten på ett sätt som är möjligt att följa upp. Mot bakgrund av de utmaningar som har identifierats för bland annat för verksamheten i Östberga anser förvaltningen att det är avgörande för verksamhetens ändamålsenlighet att den kan bedrivas med stor flexibilitet och anpassas utifrån utvecklingen i området från tid till annan. Detta är svårt att uppnå genom ett offentligt upphandlat kontrakt eftersom nya omständigheter kan påverka behovet av såväl

bemanning, öppettider, verksamhetens inriktning som andra ekonomiska faktorer. Förvaltningen uppfattar även idéburna verksamheters möjligheter att vinna en sådan upphandling som begränsade då dessa organisationer generellt sett saknar den kapacitet som bör efterfrågas vid en upphandling för att säkerställa kontinuitet och kvalitet för målgruppen samt flexibilitet vid oväntade händelser. Verksamheten riskerar att bli mycket sårbar, och i de aktuella områdena krävs stabilitet och kontinuitet.