



Handläggare: Anders Larsson
Telefon: 08-508 25 013

Till
Socialtjänstnämnden

Intressekonflikter, upphandling kontra verksamhetsbidrag

Svar på skrivelse från Karin Rågsjö (v), Abdo Goriya (s) och Gertrud Brorsson (m).

Förslag till beslut

Socialtjänstnämnden hänvisar till detta tjänsteutlåtandet som svar på skrivelsen.

Dag Helin

Eddie Friberg

Sammanfattning

Karin Rågsjö (v), Abdo Goriya (s), och Gertrud Brorsson (mp) har i skrivelse gett förvaltningen i uppdrag att utreda om det finns en tydlig policy som belyser frågan om frivilligorganisationer som upphandlas av Stockholms Stad. De frågeställningar som författarna till skrivelsen vill ha belysta är:

- Vad säger lagstiftningen när det gäller upphandling kontra verksamhetsbidrag?
- Kan en upphandlad entreprenör även ansöka om bidrag?
- Om så är fallet hur ska intressekonflikten hanteras?

Bidrag kan ges:

- När enskild verksamhet kompletterar kommunens verksamhet
- Under förutsättning att kommunen inte ställer krav på hur verksamhetens ska utföras
- När det inte råder ett uppdragsförhållande
- När initiativet tas från den enskilda verksamheten

Upphandling ska ske:

- Om det råder ett partsförhållande som vid en samlad bedömning kan anses utgöra ett uppdragsförhållande där kommunen betalar för en utförd prestation enligt ett avtal
- Om initiativet tas av kommunen

Förvaltningen bedömer att en upphandlad entreprenör även kan ansöka om bidrag och att det i sådana fall är av synnerlig vikt att hålla isär redovisningarna av den del av organisationens verksamhet som får bidrag och den del av organisationen verksamhet som är upphandlad. Det får under inga omständigheter föras över medel från den del som av verksamheten som fått bidrag till den del av verksamheten som är upphandlad. Detta för att säkra konkurrensneutraliteten.

Förvaltningen har regelbundna protokollförda uppföljningar av upphandlad verksamhet, vilket sker inför varje tertial. Beträffande verksamheter som får bidrag så sker uppföljningsmöten två gånger per år och vid dessa möten tas bl.a. upp frågor om avvikelser från verksamhetsplan och budget planeras, eller har skett.

Bakgrund

Karin Rågsjö (v), Abdo Goriya (s), och Gertrud Brorsson (mp) har i skrivelse gett förvaltningen i uppdrag att utreda om det finns en tydlig policy som belyser frågan om frivilligorganisationer som upphandlas av Stockholms Stad.

Skrivelsen bifogas tjänsteutlåtandet.

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom kansliavdelningen.

Skrivelsen i sammanfattning

Det alltid har funnits en rågång mellan frivilligorganisationer och företagare av sociala verksamheter. Frivilligorganisationer söker verksamhetsbidrag och projektbidrag samt driver exempelvis daghärbergen eller natthärbergen åt Stockholms Stad. Det finns vårdföretag som har rena vinstsyften och det finns företag som enbart har sociala intressen.

Stadsmissionen upphandlas, Fryshuset tvingas delta i en upphandling. Båda dessa organisationer är frivilligorganisationer och båda dessa organisationer får verksamhetsbidrag samt projektbidrag av Stockholms Stad.

När en frivilligorganisation som har verksamhetsbidrag eller projektbidrag från Stockholms Stad och dessutom upphandlas så uppstår väldigt tydliga intressekonflikter som måste utredas.

Författarna av skrivelsen ger förvaltningen i uppdrag att utreda om det finns en tydlig policy som belyser frågan om frivilligorganisationer som upphandlas av Stockholms Stad samt:

- Vad säger lagstiftningen när det gäller upphandling kontra verksamhetsbidrag?
- Kan en upphandlad entreprenör även ansöka om bidrag?
- Om så är fallet hur ska intressekonflikten hanteras?

Ekonomiskt stöd till frivilligorganisationer kontra upphandling, vad säger lagstiftningen?

Kommunalrättsliga begränsningar

Kommunallagen uppställer begränsningar när en kommun kan ge bidrag till medborgare, förening eller företag. Understöd till enskild får som huvudprincip endast ges med stöd av lag. Exempelvis bistånd enligt socialtjänstlagen.

Offentliga huvudmannskapet

Det offentliga huvudmannskapet innebär att det, när en entreprenör ges i uppdrag att utföra drift av en kommunalt driven verksamhet, fortfarande är en fråga om en offentlig verksamhet i förhållande till kommunens medlemmar. I egenskap av huvudman för verksamheten svarar kommunen fortfarande för verksamhetens innehåll och ansvarar för kontroll och uppföljning av att entreprenören fullgör sitt åtagande enligt avtal.

Vid bidragsfinansierad enskild verksamhet är kommunen inte huvudman för verksamheten. Med bidragsfinansierad enskild verksamhet menas här att en kommun, med beaktande av de kommunalrättsliga begränsningarna, överlämnar bidrag till privatpersoner, företag och föreningar som bedriver egen verksamhet utan något uppdrag i denna del från kommunen. Bidragsfinansierad verksamhet föreligger även när en kommun subventionerar t.ex. föreningar genom att upplåta lokaler till ringa eller ingen ersättning.

Begränsningar för bidragsgivning

Enskild verksamhet som beviljas bidrag måste rymmas inom den kommunala kompetensen eller anknyta till/komplettera härtill. Föreningen/organisationen som bedriver verksamheten, ska till sin karaktär därför vara öppen för alla i den bestämda målgruppen, vilket också bör framgå av föreningens/organisationens stadgar. Bidrag kan således ges när den enskilda verksamheten kompletterar kommunens verksamhet och med den förutsättningen att kommunen inte ställer krav på hur den utförs.

När ska upphandling ske?

För att avgöra frågan om upphandling ska genomföras krävs en bedömning om det råder ett uppdragsförhållande eller om det rör sig om bidragsfinansierad enskild verksamhet utan uppdragsförhållande.¹

Vid bedömning av om det råder ett uppdragsförhållande eller ej bör följande faktorer beaktas:

1. Finansiering av verksamheten
2. Vem som tog initiativet till verksamheten
3. Förvärvssyfte
4. Grad av kommunal styrning
5. Om det föreligger ett avtal mellan kommun och utförare
6. Om det förutsätts att utföraren får ersättning för utförd prestation

Sammanfattning

Bidrag kan ges:

- När enskild verksamhet kompletterar kommunens verksamhet
- Under förutsättning att kommunen inte ställer krav på hur verksamhetens ska utföras
- När det inte råder ett uppdragsförhållande
- När initiativet tas från den enskilda verksamheten

Upphandling ska ske:

- Om det råder ett partsförhållande som vid en samlad bedömning kan anses utgöra ett uppdragsförhållande där kommunen betalar för en utförd prestation enligt ett avtal
- Om initiativet tas av kommunen

Utgångspunkt för stödet till organisationerna är att de bedriver frivilligt socialt arbete och att de har en välfärdsinriktning förenlig med socialtjänstlagen (SoL).

I förarbetena till SoL betonas vikten av samarbete mellan frivilligorganisationer och samhälle. I förarbetena anges: *”Samarbetet mellan frivilliga organisationer och samhälle bör ytterligare utvecklas. Socialtjänsten bör stödja frivilligt socialt arbete. Det finns en bred enighet om att de frivilligorganisationer som arbetar på det sociala området är ett viktigt komplement till kommunernas socialtjänst och i allmänhet gör ett viktigt och bra arbete”.*

Kan en upphandlad entreprenör även ansöka om bidrag?

Det finns inga regler som tvingar en kommun att ge bidrag till social verksamhet och under beaktande av den kommunala kompetensen och likställighetsprincipen är det därför upp till kommunen själv att anta riktlinjer för sin bidragsgivning. Det finns i detta sammanhang inget som hindrar att kommunen beslutar att inte ge bidrag till verksamheter som har upphandlats.

¹ Svenska Kommunförbundet ”kommunala driftentreprenader” 2001 sid 68
Roland Strömgen, Eva Ahlholm, Juridiska avdelningen, Stockholms stad

Detta kan också utformas så att en organisation som har upphandlats bara kan få bidrag om den kan redovisa att bidraget inte används i den näringsidkande grenen av verksamheten. Anledningen till att utforma ett beslut på detta sätt är att undvika att organisationen, genom sitt bidragsstöd, snedvrider konkurrensen på marknader som också består av icke-ideella organisationer, vilket kan vara ett sätt att hantera en eventuell intressekonflikt.

En upphandlad entreprenör kan således även ansöka om bidrag.

Hur ska intressekonflikten hanteras?

Enligt vad som angetts ovan så har en upphandlad entreprenör möjlighet att även ansöka om bidrag och det ska i sådana fall finnas en tydlig linje mellan den verksamhet som får verksamhetsbidrag och den verksamhet som är upphandlad.

Upphandlad verksamhet regleras i ett avtal efter genomförd upphandling enligt LOU. Bidrag kan beviljas efter ansökan. Om bidrag beviljas så skrivs en överenskommelse mellan förvaltningen och organisationen i fråga. Överenskommelsen kan dock ej vara lika detaljreglerad som ett avtal, eftersom det i så fall skulle innebära att verksamheten måste upphandlas. I överenskommelsen anges bl.a. för vilken verksamhet bidraget ska användas till. Det kan här framhållas att bidraget inte innebär att en organisation får full kostnadstäckning för den verksamhet där bidrag beviljas.

Det är av synnerlig vikt att hålla isär redovisningarna av den del av organisationens verksamhet som får bidrag och den del av organisationen verksamhet som är upphandlad och det får under inga omständigheter föras över medel från den del som av verksamheten som fått bidrag till den del av verksamheten som är upphandlad. Detta för att säkra konkurrensneutraliteten.

Förvaltningen har regelbundna protokollförda uppföljningar av upphandlad verksamhet, vilket sker inför varje tertial. Beträffande verksamheter som får bidrag så sker uppföljningsmöten två gånger per år och vid dessa möten tas bl.a. upp frågor om avvikelser från verksamhetsplan och budget planeras, eller har skett. Om avvikelser skett på ett för förvaltningen icke acceptabelt sätt så vidtar förvaltningen lämpliga åtgärder.

Förvaltningens bedömning

I skrivelsen tas en mycket viktig fråga upp, nämligen gränsdragningen mellan upphandlad verksamhet enligt LOU och ekonomiskt stöd till frivilligorganisationer med utgångspunkt i SoL. Som framgått ovan är det, enligt förvaltningens bedömning, möjligt för en frivilligorganisation som har ett entreprenadavtal med Stockholms stad att även ansöka om bidrag till en annan verksamhet. Förvaltningen anser vidare att det finns uppföljningsrutiner för att bidraget inte används på ett sätt som skulle kunna äventyra konkurrensen.