

Granskning av Idéburet offentligt partnerskap

Revisionskontoret

September 2026

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	3
Syfte och genomförande	5
Bakgrund, syfte och avgränsning	5
Metod och genomförande	6
Granskningens resultat.....	8
Riktlinjer och regelverk	8
Uppföljningar och riskanalyser.....	13
Bilaga 1-Förteckning över IOP	17

Sammanfattning

Vår sammanfattande bedömning är att arbetet med idéburet offentligt partnerskap bedrivs på ett inte helt ändamålsenligt sätt.

Arbetet bedrivs idag med en större systematik och kontroll än tidigare inom avdelningen för hälso- och sjukvårdsstyrning. Vår bedömning är dock att den politiska styrningen och kontrollen behöver stärkas.

Vår bedömning är att det är av vikt att regionstyrelsen beslutar om regionövergripande riktlinjer för arbetet med idéburet offentligt partnerskap. Avsaknaden av riktlinjer har enligt vår bedömning en betydelse för att arbetet mot idéburen sektor ska ske utifrån en regiongemensam saklig, objektiv och tydlig grund. Därtill finns risken att Region Skåne går miste om potentiell samhällsnytta om det råder otydlighet och osäkerhet kring när och hur IOP kan ingås.

I avsaknad av regionala riktlinjer för arbetet med IOP är det idag otydligt på vilka grunder hälso- och sjukvårdsnämnden fattar beslut eller skulle kunna fatta beslut om att exempelvis påbörja, inte påbörja, förlänga och avsluta IOP. Oaktat avsaknaden av riktlinjer så bedömer vi att hälso- och sjukvårdsnämnden behöver stärka sitt uppföljnings- och kontrollarbete i syfte att säkerställa att den egna verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

Rekommendationer

Regionstyrelsen rekommenderas att:

- Besluta om regionövergripande riktlinjer för arbetet med idéburet offentligt partnerskap

Hälso- och sjukvårdsnämnden rekommenderas att:

- Tillse att nämndens kontroll och uppföljning är tillräcklig för att säkerställa att befintliga partnerskap är ändamålsenliga.
- Tillse att beslutsgrunden för att påbörja, förlänga, förnya och avsluta partnerskap tydligt framgår av beslutsunderlag.

Syfte och genomförande

Bakgrund, syfte och avgränsning

Bakgrund

Idéburet offentligt partnerskap (IOP) kan användas när samverkan inte kan genomföras inom ramen för upphandling eller bidrag och måste vara förenligt med gällande upphandlings- och statsstödsregler. Region Skåne har i dag flera pågående IOP och tidigare granskningar har visat att området är förenat med risker kopplade till styrning, uppföljning och rättssäkerhet. Bland annat noterades otydliga juridiska ramar samt risken att idéburna aktörer blir underleverantörer snarare än likvärdiga partners. Mot denna bakgrund avser revisorerna granska området för att bedöma om arbetet bedrivs ändamålsenligt.

Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om arbetet med idéburet offentligt partnerskap bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Revisionsfrågor

- Finns tillräckliga riktlinjer och regelverk för arbetet med idéburet offentligt partnerskap i Region Skåne?
- Har det säkerställts att befintliga partnerskap följer riktlinjer och regelverk?
- Genomförs uppföljningar och riskanalyser av partnerskapen systematiskt inom ramen för intern kontroll?
- Säkerställer riskanalyser och uppföljningar att partnerskapen inte är upphandlingspliktiga?

Avgränsning

Granskningen avser gällande partnerskap 2026 mellan Region Skåne och idéburen sektor. Hälso- och sjukvårdsnämnden ingår i

granskningen som partner för gällande partnerskap. Regionstyrelsen ingår i granskningen i egenskap av beslutande av gällande överenskommelse med NÄTVERKET – idéburen sektor Skåne, tillhörande IOP med NÄTVERKET samt utifrån uppsiktsplikten.

Granskningen avser inte att granska och bedöma om enskilda partnerskap är ändamålsenliga. Granskningen avgränsas till att granska och bedöma om ansvarig nämnd och styrelse har en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning för att säkerställa att arbetet med IOP är ändamålsenligt.

Metod och genomförande

Granskningen har utförts med hjälp av intervjuer och dokumentstudier.

Revisionskriterier som har legat till grund för granskningen är:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 1§
Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.
- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6§
Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten, och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.
- Interna regelverk, beslut och riktlinjer inom området.
Exempelvis reglementen, inriktningsbeslut eller specifika riktlinjer och anvisningar inom granskningsområdet.

Samtliga som har intervjuats eller lämnat information i övrigt har givits möjlighet att sakgranska rapporten. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden. Granskningen har genomförts av Region Skånes Revisionskontor.

Kontaktpersoner från revisorskollegiet har varit förtroendevalda revisorer Per-Ingvar Johnsson och Gustavo García. Granskningen startade i februari 2026 och avslutades vid redovisning i revisorskollegiet i september 2026.

Granskningens resultat

Riktlinjer och regelverk

Revisionsfråga 1: Finns tillräckliga riktlinjer och regelverk för arbetet med idéburet offentligt partnerskap i Region Skåne?

Revisionsfråga 2: Har det säkerställts att befintliga partnerskap följer riktlinjer och regelverk?

Förutsättningar och regionövergripande styrning av IOP

Region Skåne har idag 14 IOP med en kostnad för Region Skåne på cirka 54 miljoner år 2026. 13 av dessa 14 IOP är tecknade av hälso- och sjukvårdsnämnden. Den 14:e är beslutad av regionstyrelsen och avser en samverkan på en övergripande nivå med NÄTVERKET - idéburen sektor Skåne. En sammanställning över samtliga befintliga IOP som Region Skåne ingått går att finna i Bilaga 1 – förteckning över IOP.

Det saknas idag lagstiftning och/eller nationella regler för arbetet med idéburet offentligt partnerskap. Samverkan med idéburen sektor regleras och styrs därför på olika sätt, men ofta med utgångspunkt i praxis, utifrån vägledningar från intresseorganisationer inom den idéburna sektorn eller riktlinjer upprättade i den enskilda regionen eller kommunen.

Region Skåne saknar en riktlinje eller motsvarande politiskt beslutat regelverk för arbetet med IOP. I granskningen har vi dock identifierat följande beslut som påverkar arbetet med IOP:

1) Överenskommelse¹ mellan regionstyrelsen och NÄTVERKET idéburen sektor Skåne som anger en generell inriktning och ambition om att arbeta med samverkan mot idéburen sektor.

¹ Beslutad av regionstyrelsen 2024-09-05 §149

2) Beslut² från regionstyrelsen om att hälso-och sjukvårdsnämnden ska överta ett IOP från psykiatri-, habilitering- och hjälpmedelsnämnden, och hädanefter äga alla IOP inom hälso- och sjukvårdsområdet.

3) Inriktning i Region Skånes budget och verksamhetsplan³ 2026 att Region Skåne ska arbeta mer med reserverad upphandling, i synnerhet gentemot idéburen sektor.

Intervjuade i granskningen har påpekat att det saknas en styrning av arbetet med IOP i Region Skåne. I avsaknad av en tydlig reglering eller praxis nationellt anser intervjuade att behovet av en politiskt beslutad regionövergripande inriktning för arbetet med IOP är betydande.

Avsaknaden av en riktlinje har i granskningen påpekats innebära att det inte är tydligt vilka principer och överväganden som ska göras för att bedöma om en IOP är lämplig. Detta innebär enligt intervjuade att det finns en risk för godtycklighet och otydlighet. I förlängningen riskerar Region Skåne därmed att arbeta med IOP när det inte är en lämplig samarbetsform, men även att välja bort IOP i fall där formen är tillämplig.

I granskningen har vi kunnat konstatera att det också sker samverkan mellan idéburen sektor och andra nämnder än hälso- och sjukvårdsnämnden. Det sker dock i andra former, exempelvis i form av "samverkansavtal". Enligt intervjuer beror den starka koncentrationen av IOP inom hälso- och sjukvårdsnämnden jämfört med inom andra delar av Region Skåne som regional utveckling eller kultur sannolikt på att nämnderna i fråga har olika tradition, erfarenhet och trygghet i att arbeta med IOP snarare än att det baseras på likvärdiga lämplighetsbedömningar. I praktiken är nämndernas tidigare erfarenhet av IOP – snarare än huruvida samarbetsformen är

² Beslutad av regionstyrelsen 2022-12-01 §255

³ Beslutad av regionfullmäktige 2025-11-03 §77

den mest lämpliga – avgörande för huruvida man arbetar med IOP eller ej.

Avsaknaden av en gemensam kanal för förfrågningar från idéburen sektor har lyfts som särskilt problematiskt i intervju. Avsaknaden av ”en väg in” gör både att man upplever att den idéburna sektorn tycker att det är komplicerat att vända sig rätt, och att den interna hanteringen präglas av ineffektiva administrativa processer. Därtill finns en risk att utfallet av förfrågningar blir personberoende eller beroende av vilket område mottagaren av förfrågan verkar inom.

Hälso- och sjukvårdsnämndens hantering av befintliga IOP

I granskningen har det framkommit att befintliga IOP inom hälso- och sjukvårdsnämnden har funnits över längre perioder och löpande förlängts ett antal år i taget i enlighet med de förlängningsmöjligheter som finns i överenskommelsen. Inom ramen för granskningen har vi inte kunnat hitta exempel där en IOP inte har förlängts när befintlig överenskommelse har löpt ut. Överenskommelserna sträcker sig i regel fyra år med möjlighet till förlängning. Överenskommelser har även efter att ordinarie period och eventuell förlängd tid löpt ut omförhandlats till nya överenskommelser, det rör sig då om förnyelse snarare än förlängning.

Det görs i huvudsak inga löpande uppföljningar under avtalsperioderna från hälso- och sjukvårdsnämnden. Under pågående granskning genomfördes dock en presentation till nämnden av den idéburna organisationen NSPH Skåne inför beslut av förnyelse av IOP med hälso- och sjukvårdsnämnden. IOP är enligt intervjuer och protokollgranskning i övrigt endast för information eller beslut i nämnden i samband med förlängning eller förnyelse av överenskommelser. I samband med beslut om förlängning/förnyelse tar nämnden i regel del av underlag så som den idéburna organisationens äskande och organisationens beskrivning av verksamheten.

I intervjuer har det lyfts att även om vissa underlag delges nämnden i samband med beslut om förlängning av överenskommelser så saknas det egentliga grunder för att bedöma underlaget, det vill säga en beslutsgrund. Avsaknaden av riktlinjer, bestämmelser eller dylikt inom Region Skåne gör det svårt att bedöma enskilda IOP lämplighet på en saklig grund. Exempelvis saknas ställningstagande kring aspekter som om verksamheten ska erbjudas eller redan erbjuds inom Region Skånes egen verksamhet eller av privata leverantörer, om verksamheten är upphandlingspliktig eller om andra finansieringsformer eller samverkan redan finns inom området eller skulle vara mer lämpligt. Av de underlag vi har granskat kopplat till nämndens beslut finns en avsaknad av dokumentation som tydliggör beslutsgrunden.

I intervjuer beskrivs att tjänstepersoner arbetat fram strukturer, mallar och gemensamma grunder för uppföljning i det löpande arbetet med IOP. Detta styrks av underlag som vi har tagit del av inom ramen för granskningen, vilka beskrivs närmare under avsnittet *uppföljningar och riskanalyser*. Detta har dock genomförts på eget initiativ i förvaltningen och inte på uppdrag av hälso- och sjukvårdsnämnden eller annan styrelse eller nämnd i Region Skåne. Nämnden tar inte del av uppföljningen per partnerskap.

Bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen inte säkerställt att det finns tillräckliga riktlinjer och regelverk för arbetet med idéburet offentligt partnerskap i Region Skåne.

Enligt vår bedömning är samverkan med idéburen sektor en regionövergripande fråga. Detta då samverkan med idéburen sektor är möjlig inom flera olika typer av nämnder och verksamheter. Arbetet saknar idag en samordnad styrning. Enligt vår bedömning åligger ansvaret regionstyrelsen att utöva en samordnad styrning.

Avsaknaden av regionala riktlinjer och/eller regelverk för arbetet med IOP innebär att det idag finns risk att Region Skåne medfinansierar verksamhet som av olika skäl inte bör finansieras som IOP, exempelvis på grund av att verksamheten ska erbjudas eller redan erbjuds inom ordinarie vårdutbud, att verksamheten är upphandlingspliktig eller att andra finansieringsformer eller samverkan redan finns inom området. Det innebär enligt vår bedömning följaktligen både en ekonomisk risk och en förtroenderisk för Region Skåne att arbetet saknar styrning. Vidare vill vi understryka att det är vår bedömning att det även finns risker förenliga med att IOP inte tillämpas på grund av osäkerhet kring dess tillämpningsområde i avsaknad av riktlinjer och styrning, vilket innebär att de samhälleligt positiva effekter som IOP syftar till kan gå förlorade.

Vår bedömning är att det inte går att säkerställa att befintliga partnerskap följer riktlinjer och regelverk i avsaknad av beslutade riktlinjer och regelverk. Vår bedömning är dock att hälso- och sjukvårdsnämnden behöver stärka kontrollen över sina befintliga partnerskap.

Vår bedömning är att avsaknaden av riktlinjer orsakar en bristande styrning och kontroll. En fungerande styrning och kontroll är enligt vår bedömning en förutsättning för att säkerställa att arbetet sker likvärdigt och ändamålsenligt för samtliga IOP.

Vi kan konstatera att det inom avdelningen för hälso- och sjukvårdsstyrning sker ett arbete med att bygga upp en struktur för uppföljning. Detta arbete har enligt vår bedömning inneburit att det finns en grund och samsyn bland ansvariga tjänstepersoner kring vilka principer, rutiner och kontroller som bör finnas för att säkerställa ett fungerande arbete med IOP.

Det är dock vår bedömning att en förankring av förvaltningens arbetssätt och synsätt saknas i hälso- och sjukvårdsnämnden. Detta innebär att hälso- och sjukvårdsnämnden saknar en grund för att göra bedömningar om en IOPs lämplighet. Därutöver hanteras underlag om befintliga partnerskap i begränsad utsträckning av nämnden.

Detta innebär enligt vår bedömning att nämnden inte har tillräckligt med information för att kunna ta välinformerade beslut om befintliga partnerskaps ändamålsenlighet, även om tydliga beslutsgrunder hade funnits. I avsaknad av tydliga beslutsgrunder finns en risk att bedömningar kopplat till partnerskapens existens och finansieringsomfattning bygger på, eller kan uppfattas bygga på, godtycklighet, snarare än objektivitet och saklighet. Vår bedömning är följaktligen att hälso- och sjukvårdsnämnden i större utsträckning, trots avsaknaden av regionövergripande riktlinjer, behöver efterfråga information om och begära underlag/kontroller av befintliga partnerskap för att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

Uppföljningar och riskanalyser

Revisionsfråga 3: Genomförs uppföljningar och riskanalyser av partnerskapen systematiskt inom ramen för intern kontroll?

Revisionsfråga 4: Säkerställer riskanalyser och uppföljningar att partnerskapen inte är upphandlingspliktiga?

Hälso- och sjukvårdsnämnden har i sin riskanalys- och riskhanteringsplan inför 2026 lagt till en ny risk kopplat till IOP. Risken anges vara brister i hanteringen av idéburet offentligt partnerskap. Risken är kategoriserad som en risk med passiv hantering, skälet till detta anges vara att upprättade regler, styrande dokument och lagstiftning saknas inom området. Detta anses ge interna rutiner begränsad möjlighet att styra området och därmed nämnden begränsad möjlighet att påverka. Nämnden anger i planen att ansvaret är på nationell nivå och att förutsättningar därför saknas för aktiv hantering av risken.

För samtliga IOP finns en ansvarig kontaktperson från hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning. Samtliga IOP inom avdelningen för hälso- och sjukvårdsstyrning är fördelade mellan två tjänstepersoner. Tjänstepersonerna i fråga arbetar tätt tillsammans både med specifika uppföljningar och mer strukturella och systematiska frågor kopplat till uppföljning för att säkerställa ett tillräckligt och likvärdigt uppföljningsarbete. Under de senaste åren har ett större

arbete genomförts för att stärka förvaltningens uppföljningsarbete av IOP som av intervjuade tidigare bedömts otillräckligt.

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av en av ansvariga tjänstepersoner framtagna mall för hur uppföljningsmötena med berörda idéburna organisationer bör ske och med vilken frekvens. Enligt mallen ska uppföljning ske en till två gånger årligen. Ansvar för att kallelse sker till sådan uppföljning ligger på Region Skåne. Vidare framgår att under uppföljningsmöten ska parterna informera varandra om respektive verksamhets utveckling och innehåll. Den idéburna organisationen ska även årligen upprätta en verksamhetsplan som innehåller aktiviteter och målsättningar för året, samt vid årets slut ta fram en årsberättelse som redogör för verksamheten under föregående år med tillhörande uppföljning av plan. Dessa dokument delges ansvariga tjänstepersoner i Region Skåne. Vi har i vår granskning inte kunnat härleda att hälso- och sjukvårdsnämnden tar del av verksamhetsplan eller årsberättelser från organisationerna.

Vi har på begäran tagit del av minnesanteckningar från uppföljningsmöten för 2024 och 2025 från samtliga organisationer. Mötenas innehåll har varit i linje med det som anges i mallen för uppföljningsmötena. Vi kan utläsa att frågor av karaktären om partnerskapen är upphandlingspliktiga, bör samverkas i en annan samverkansform eller om inriktningen behöver omdefinieras, behandlas i samband med mötena. Vi har i granskningen inte kunnat härleda att nämnden tar del av dessa uppföljningar. Däremot uppges i intervjuer att dialog med nämndens ordförande skett kopplat till frågan om upphandlingsplikt för specifika IOP.

Många av de IOP som finns i Region Skåne har funnits över en längre tid, utan att nya har tillkommit. Under 2027 löper merparten av Region Skånes IOP ut, varvid nya ställningstagande om överenskommelserna behöver genomföras av hälso- och sjukvårdsnämnden. Enligt intervjuer finns i dagsläget baserat på genomförda uppföljningar i förvaltningen en osäkerhet kring en del av befintliga IOP utifrån exempelvis lämpligheten i samverkansformen, eventuell upphandlingsplikt och hur Region

Skånes inriktning mot att utveckla arbetet med reserverad upphandling mot idéburen sektor påverkar arbetet med IOP.

Bedömning

Vår bedömning är att det inte helt genomförs systematiska uppföljningar och riskanalyser av partnerskapen inom ramen för intern kontroll. Vår bedömning är att riskanalyser och uppföljningar inte helt säkerställer att partnerskapen inte är upphandlingspliktiga.

Vi kan konstatera att hälso- och sjukvårdsnämnden beaktat IOP ur ett övergripande perspektiv i sin riskanalys inom ramen för arbetet med intern kontroll. Resultatet av riskanalysen har dock inte föranlett någon aktiv hantering. Vår bedömning är att det inte heller i övrigt finns ett systematiskt arbete med riskanalyser eller uppföljningar av befintliga IOP i nämnden. De underlag som delges nämnden i samband med beslut om förlängning eller förnyelse av överenskommelser är enligt vår bedömning otillräckliga för att fullt ut säkerställa att befintliga partnerskap är ändamålsenliga och inte är upphandlingspliktiga.

Vi kan dock konstatera att uppföljningar och kontroller genomförs i förvaltningen, där även risken att partnerskapen är upphandlingspliktiga beaktas. Vår bedömning är att arbetet är systematiskt men att det tydligare behöver förankras i nämndens kontroll och uppföljning för att nämnden ska kunna säkerställa att den verksamhet som man medfinansierar bedrivs på ett tillfredställande sätt. I dagsläget är genomförda uppföljningar i förvaltningen inte ett resultat av tydliga uppdrag eller uppföljningsrutiner beslutade av nämnden och därutöver delges dessa uppföljningar och kontroller i mycket begränsad utsträckning nämnden.

Enligt vår bedömning är det oaktat avsaknaden av nationella eller regionala riktlinjer nämndens ansvar att tillse ett systematiskt arbete med riskanalys, uppföljning och kontroll av sina egna överenskommelser och partnerskap. Detta i syfte att säkerställa att exempelvis organisationerna uppfyller överenskommelsernas

inriktning, att storleken på finansieringen är proportionerlig och att det finns sakliga samt spårbara grunder för beslut om att både påbörja, inte påbörja, förlänga, förnya och avsluta medfinansiering genom IOP.

Bilaga 1-Förteckning över IOP

IOP	Inriktning	Region Skåne kostnad 2026	Gäller
Fontänhuset Båstad	Psykosocial arbetsorienterad rehabilitering som riktar sig till personer som har eller haft kontakt med psykiatri	512 467	2024-01-01 – 2027-12-31
Fontänhuset Helsingborg	Psykosocial arbetsorienterad rehabilitering som riktar sig till personer som har eller haft kontakt med psykiatri	600 646	2024-01-01 – 2027-12-31
Lunds Fontänhus	Psykosocial arbetsorienterad rehabilitering som riktar sig till personer som har eller haft kontakt med psykiatri	2 329 087	2024-01-01 – 2027-12-31
Fontänhuset Malmö	Psykosocial arbetsorienterad rehabilitering som riktar sig till personer som har eller haft kontakt med psykiatri	1 224 297	2024-01-01 – 2027-12-31
NSPH Skåne	NSPH Skåne är en paraplyorganisation som för närvarande inkluderar 13 föreningar inom området psykisk ohälsa, beroende och suicidalitet. Medverkar i Region Skånes kvalitets- och utvecklingsarbete inom området.	5 783 715	2022-01-01 – 2026-12-31 2027-01-01 – 2030-12-31
Psoriasisförbundet Skåne	Ljusbehandling, kunskapsinhämtning och kunskapsutbyte	5 635 800	2024-01-01 – 2027-12-31
RFSL Rådgivningen Skåne	Samtalsmottagning för hbtqi+-personer	2 282 905	2024-01-01 – 2027-12-31
Svenska Röda Korset frivilliga på sjukhus	Svenska Röda Korset ger stöd, planerar, utbildar, leder och engagerar föreningens frivilliga rödakorsvärdar på sjukhus runt om i Skåne	1 097 411	2024-01-01 – 2027-12-31
Svenska Röda Korset barnverksamhet	Barnverksamhetens syfte är att, som ett anhörigstöd, erbjuda aktiviteter, att stärka barnen och hitta sätt för dem att må bra, och att stärka föräldrarna i deras föräldraroll samt att stärka relationer inom familjen. Barnverksamheten är tillgänglig	500 000	2026-01-01 – 2027-12-31

	för patienters barn samt för andra barn med samma behov, till exempel från Region Skånes BUP Trauma.		
Svenska Röda Korset PTSD	Röda Korsets behandlingscenter för krigsskadade och torterade har som uppgift att behandla, rehabilitera och ge en god hälso- och sjukvård till krigsskadade och torterade flyktingar.	16 141 696	2024-01-01 – 2027-12-31
Sexualterapeutiska mottagningen	RFSU och RFSL driver en sexualterapeutisk mottagning för att förbättra den sexuella hälsan och välbefinnandet hos personer i Skåne	2 797 195	2024-01-01 – 2027-12-31
SHEDO	Stödverksamhet, utbildningsinsatser samt medverkan i kvalitets- och utvecklingsarbete inom område självskadeproblematik och ätstörningar.	2 229 636	2024-01-01 – 2027-12-31
Stadsmissionshälsan	Erbjuda hälso- och sjukvård samt tandvård till utsatta målgrupper	10 472 270	2024-01-01 – 2027-12-31
Nätverket	Nätverk för idéburen sektor	2 605 000	2025-01-01 – 2028-12-31
SUMMA		54 212 125	