



VÄRMDÖ KOMMUN

Riktlinjer för Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP)

Antagna av kommunfullmäktige den 21 juni 2017 § 155, 2017KS/0466



Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Syfte och omfattning	3
1.2	Vad är IOP?.....	3
1.3	Förutsättningar i Värmdö kommun	3
2	Utgångspunkt för Värmdö kommun.....	4
2.1	Definition av civilsamhället	4
2.2	Vilka aktörer kan vara aktuella för IOP?	5
2.3	Juridiska aspekter	5
2.3.1	Kommunallagen	5
2.3.2	Upphandlingslagstiftningen	6
2.3.3	Regler om statligt stöd	6
2.3.4	Slutsatser	7
3	Genomförande	7
3.1	När kan en IOP-överenskommelse ingås?.....	7
3.2	Användning av IOP i Värmdö kommun.....	8
3.2.1	Ansvarig nämnd	9
4	Uppföljning och utvärdering	9

1 Inledning

Att bo och leva i Värmdö ska vara en positiv upplevelse för kommuninvånarna. För att kunna tillmötesgå alla individers och grupperns individuella behov behöver Värmdö kommun använda sig av olika strategier. Samhällets sektorer (den privata, den ideella och den offentliga) skiljer sig åt i sättet de drivs på; en kommun fungerar inte på samma sätt som ett privat företag eller en förening. Denna insikt är central för att tillgängliggöra alla resurser i samhället och det krävs olika sätt att agera för att få alla resurser att fungera och samspela.¹

Värmdö kommun har ett starkt och levande civilsamhälle bestående av bl.a. idrottsföreningar, pensionärsföreningar, samfund, kulturföreningar och föreningar med social inriktning. Föreningarna är olika stora men drivs i grunden på samma sätt: med starkt ideellt engagemang. Det är en styrka för Värmdö att ha ett starkt civilsamhälle. Genom engagemang från idéburna sektorn finns möjligheter och ett bredare utbud för människor i fråga om kunskap, självförtroende och kraft.

1.1 Syfte och omfattning

Föreliggande riktlinjer syftar till att tydliggöra vad ett Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP) innebär samt vilka regler som gäller i Värmdö kommun för denna överenskommelsemodell. Ett samverkansarbete av det slag som beskrivs i de här riktlinjerna kan leda till tydligare gränser mellan de samverkande parterna, vilket ger tydligare ramar och ansvarsfördelning. Detta torde förenkla och utveckla samarbetet mellan kommunen och civilsamhället.

1.2 Vad är IOP?

Traditionellt sett samverkar kommunen med civilsamhället främst på två sätt när det gäller ekonomisk samverkan; föreningsbidrag eller genom upphandlade tjänster.

Föreningsbidrag är ofta ett bidrag för att föreningen finns till, ett s.k. verksamhetsbidrag, men kan även vara prestationsbaserat eller bygga på projekt etc. Värmdö kommuns policy för föreningsbidrag ligger till grund för denna form av samverkan. Vid upphandlade tjänster, vilket ska göras antingen enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) eller lagen om valfrihetssystem (LOV), så deltar idéburna aktörer på samma villkor som privata. I detta fall är det kommunen, i egenskap av upphandlande myndighet, som beslutar om verksamhetens utformning. I båda fallen är det kommunen som har beslutandemakt; om villkoren för föreningsbidraget och om ramarna för upphandlingen.

Vid sidan av dessa två har dock en ny samverkansform mellan det offentliga och civilsamhället vuxit fram; IOP. Grunden för uppkomsten av IOP är att det finns samhällsfenomen samt relationer mellan det offentliga och det ideella som inte bygger på, eller kan inramas i, en marknads- eller bidragslogik. IOP är således en samverkansmodell för att gemensamt hitta lösningar på samhällsproblem men utan att använda vare sig bidrag eller upphandling som finansiering.

1.3 Förutsättningar i Värmdö kommun

Ett viktigt led i att kunna sluta IOP-överenskommelser är att det finns ett politiskt

¹ SOU rapport 2016:13 *Palett för ett stärkt samhälle* (2016, s 63ff).

program eller plan som särskilt beskriver den privata aktörens (dvs. föreningen som representerar den idéburna sektorn) roll i samhällsutvecklingen i sin helhet, och på vilket sätt den tilltänkta verksamheten kan ses som del av detta.

Vision Värmdö 2030 är kommunens grundläggande styrdokument som ska genomsyra kommunens verksamhet. För att skapa ett hållbart samhälle och uppnå visionen bör kommunen utveckla samverkan med civilsamhället. Som grund för detta beslutade kommunfullmäktige i oktober 2012 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att påbörja arbetet med en överenskommelse mellan kommunen och den sociala ekonomins föreningar och andra sammanslutningar. Arbetet återupptogs under 2016 och har nu gått in i fasen att ta fram en skriftlig lokal Överenskommelse. När Värmdö har en lokal Överenskommelse på plats är det denna som ska ligga till grund för eventuella IOP-överenskommelser. Fram till dess bedöms IOP-förslag utifrån Vision 2030 samt av kommunfullmäktige beslutade inriktningsmål för mandatperioden.

2 Utgångspunkt för Värmdö kommun

2.1 Definition av civilsamhället

I propositionen (2009/10:55) En politik för det civila samhället definieras civilsamhället som ”En arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen.”²

Denna definition bekräftas även i SOU 2016:13 Palett för ett stärkt civilsamhälle. I direktiven för den utredningen står att läsa att med civilsamhällets organisationer avses: ”Bl a allmännyttiga ideella föreningar och registrerade trossamfund samt organisationer inom den ideella sektorn och den kooperativa rörelsen som generellt har någon form av mer oegennyttigt uppdrag, utan att vara statliga och kommunala. De är självstyrande och drivs ofta med en ideologisk medvetenhet. Till det civila samhällets organisationer hör även sociala företag och aktieföretag med särskild vinstutdelningsbegränsning.”³

Syftet för civilsamhällets organisationer är alltså allmännyttigt och avser att möta ett behov hos brukare; det är inte att skapa en vinst för medlemmar eller ägare. Oftast har en idéburen aktör en demokratiskt uppbyggd organisationsstruktur där makten utgår från medlemmar och brukare. Viktigt att poängtera är att även om syftet inte är vinst förhindrar det dock inte att organisationen har en ekonomisk verksamhet och genom den skapar resurser för att främja sitt ändamål.

Det finns en mängd olika begrepp inom detta område och begreppsapparaten är både föränderlig samt innehåller flera begrepp som har samma eller likartad betydelse. Begrepp som används är bl.a. idéburen aktör, idéburna sektorn, civilsamhället, föreningslivet, ideella krafter, frivilligheten m.fl. Fortsättningsvis kommer begreppet idéburen aktör samt civilsamhället att användas för att beskriva de aktörer som kan vara aktuella för kommunen att teckna IOP-överenskommelser med.

² Regeringens proposition *En politik för det civila samhället 2009/10:55*, (2009, s. 28).

³ SoU 2016:13 *Palett för ett stärkt civilsamhälle* (2016, s. 54).

2.2 Vilka aktörer kan vara aktuella för IOP?

En idéburen aktör kan ha olika associationsformer där den ideella föreningen är den mest dominerande. Andra förekommande associationsformer är stiftelse, registrerade trossamfund, eller aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning. I vissa fall kan även en ekonomisk förening⁴ räknas som en idéburen aktör om det rör sig om ett nykooperativ där den allmännyttiga och sociala målsättningen är vägledande och där verksamheten är brukarstyrd. Här behövs ett avgörande från fall till fall.

De aktörer som Värmdö kommun kan komma att sluta en IOP-överenskommelse med är således de juridiska personer som tillhör civilsamhället och vars verksamhet syftar till ett allmännyttigt mål, inte skapar vinst för ägare eller medlemmar och har en demokratiskt uppbyggd organisation.

2.3 Juridiska aspekter

När det gäller upprättande av IOP och tillhörande överenskommelse bör hänsyn tas till en rad olika juridiska aspekter. IOP berörs av ett flertal olika rättsliga förordningar som delvis konkurrerar med varandra, såsom kommunallag och lagen om offentlig upphandling. En särskild problematik utgörs av att IOP ännu är rättsligt oprövade, varpå upparbetad juridisk praxis saknas. I följande avsnitt redogörs för hur Värmdö kommun bedömer att IOP förhåller sig till kommunallagen, lagen om offentlig upphandling samt till regler om statligt stöd.

2.3.1 Kommunallagen

I kommunallagen, bl.a. i 2 kap. 1 § och i praxis regleras vad en kommun får göra och inte göra. Det anses t.ex. vara en kommunal angelägenhet (kompetensenligt) att ha verksamhet inom idrotts- och fritidsområdet, folkbildningsområdet och kulturområdet samt att ge bidrag till den typen av verksamhet. Det anses också tillåtet att ge bidrag till t.ex. kvinnojourer och annan liknande verksamhet där kommunen har ett ansvar. Det är emellertid bara i undantagsfall tillåtet att ge stöd till enskilda näringsidkare eftersom det som regel inte är en kommunal angelägenhet att stödja det privata näringslivet (2 kap. 8 §).

När det gäller huruvida IOP kan anses vara förenligt med kommunallagen bedömer Värmdö kommun att en IOP-överenskommelse ska reglera en verksamhet som i sig är kompetensenlig för att vara förenligt med lagen. Vidare ska IOP-överenskommelsen vara ett samarbete mellan en eller flera idéburna aktörer utan vinstsyfte och en eller flera offentliga parter. Den avtalade verksamheten ska inte ha ekonomiska drivkrafter och det ska saknas en kommersiell marknad. Kommunen bör ha insyn i verksamheten, kunna påverka och följa upp verksamheten men inte detaljstyra den.

Kommunen bidrar som regel med ekonomiskt stöd men bidraget inkräktar inte på organisationens självbestämmanderätt. En IOP-överenskommelse som uppfyller de villkor som beskrivits ovan ligger, enligt kommunens uppfattning, närmare föreningsbidraget och andra typer av tillåtna bidrag än ett kommersiellt kontrakt.

⁴ Denna associationsform är generellt skapad för att generera vinst till sina medlemmar vilket i sig inte är förenligt med att också vara en idéburen aktör, det finns dock undantag t ex i nykooperativ.

Kommunens slutsats är att denna typ av samarbetsavtal kan vara kompetensenliga om de ingås under de förutsättningar som har beskrivits ovan. Då IOP-överenskommelser inte kan anses vara kommersiella till sin natur eller ingås med sådana parter som avses i 2 kap. 8 § kommunallagen står kommunens stöd inte heller i strid med förbudet att stödja enskilda näringsidkare.⁵

2.3.2 Upphandlingslagstiftningen

När en kommun ska köpa varor och tjänster ska kommunen i de flesta fall följa lagen om offentlig upphandling (LOU). Det innebär att kommunen såsom upphandlande myndighet annonserar sin avsikt att köpa och fastställer villkoren i ett förfrågningsunderlag. Leverantörer ges möjlighet att lämna anbud och anbuden utvärderas. På detta sätt tillvaratas konkurrensen och processen är transparent och icke-diskriminerande.

Vid upphandling önskar kommunen en leverantör som levererar det som kommunen har bestämt sig för att köpa och parterna upprättar kommersiella kontrakt. IOP-överenskommelsen bedöms inte kunna jämföras med upphandlingskontraktet. En jämförelse kan istället göras med föreningsbidraget som inte är ett köp av en tjänst på en marknad utan en kommuns sätt att uppnå politiska mål på det sociala området.

Tillväxtverket gör bedömningen att stöd till t.ex. arbetsintegrerade sociala företag går att jämföra med stöd till kvinnojourer. Genom kommunalt stöd kan verksamheten fortleva och en viktig samhällelig service kan ges. Tillväxtverket skriver att det inte finns anledning att ”marknadifiera” en verksamhet som inte är ute på marknaden.⁶

Värmdö kommun bedömer att IOP-överenskommelser som utformas på sätt som beskrivits ovan inte är kommersiella kontrakt och inte rör tjänster som tillhandahålls på en marknad. Vid sådant förhållande hamnar IOP-överenskommelsen utanför upphandlingsregelverket.

2.3.3 Regler om statligt stöd

Den grundläggande bestämmelsen om statligt stöd finns i artikel 107 i Lissabonfördraget. Där står ”Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.”

En speciell ordning gäller för tjänster av allmänt intresse. Enligt EU-rättslig praxis får begreppet tjänster av allmänt intresse anses innebära ekonomiska eller icke-ekonomiska tjänster som medlemsstaterna anser vara av allmänt intresse och som av den anledningen omfattas av vissa skyldigheter att tillhandahålla dem. Begreppet täcker alltså både tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, som omfattas av fördragets konkurrens- och

⁵ Värmdö kommuns bedömning delas av andra kommuner; såsom Malmö, Göteborg och Linköping. Då IOP hittills är rättsligt oprövat, saknas juridisk praxis och kommunerna är således tvingade att göra egna bedömningar som i mångt och mycket bygger på andra kommuners samt Forums bedömningar av de juridiska förutsättningarna.

⁶ Att stödja utan att styra – Hur kan kommunerna göra för att stödja arbetsintegrerade sociala företag?, Tillväxtverket 2012

statsstödsregler, och icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, som inte omfattas av konkurrens- och statsstödsreglerna.

Vad gäller tjänster inom det sociala området används begreppet sociala tjänster av allmänt intresse samt underkategorierna sociala tjänster av allmänt intresse av ekonomisk art respektive sociala tjänster av allmänt intresse av icke-ekonomisk art. Den verksamhet som IOP-överenskommelser reglerar bör tillgodose ett socialt behov.

Statsstödsreglerna är omfattande och i många fall komplicerade att bedöma i förhållande i IOP. Dock blir statsstödsreglerna inte tillämpliga om verksamheten är av icke-ekonomisk art eller om ersättningen är av mindre betydelse; maximalt 500 000 euro under tre år. Statsstödsreglerna är inte heller tillämpliga om ersättningen inte snedvrider konkurrensen eller påverkar samhandeln.

2.3.4 Slutsatser

IOP är en relativt ny metod som inte kan anses vara vanligt förekommande. IOP är även rättsligt oprövad som metod och det saknas därmed juridisk praxis. Det är därför viktigt att pröva varje potentiell verksamhet mot kommunallagen, upphandlingslagstiftningen och statsstödsreglerna och att inte se själva avtalsformen som en garant för samarbetets tillåtlighet.

3 Genomförande

3.1 När kan en IOP-överenskommelse ingås?

I Sverige har en modell för IOP främst arbetats fram av organisationen Forum, en intresseorganisation för idéburna aktörer med social inriktning. Forum har bedömt att en IOP-överenskommelse kan ingås när följande åtta kriterier är uppfyllda, utöver det grundläggande kravet att IOP-överenskommelsen enbart kan tecknas med en idéburen aktör. Utöver detta har Värmdö kommun ytterligare tre krav⁷ som ska vara uppfyllda för att en IOP-överenskommelse ska kunna ingås.⁸

1. Verksamheten sker på initiativ av den idéburna aktören.
2. Verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program eller plan, där de idéburna organisationerna särskilt nämns.
3. Verksamheten bidrar till lokal utveckling och delaktighet i samhället.
4. Verksamheten inte kan ses som en del av det normerade föreningsbidraget.
5. Det inte finns en befintlig marknad eller en konkurrenssituation att vårda.
6. Bägge parterna är med och finansierar verksamheten; via pengar eller andra insatser.
7. Verksamheten inte detaljregleras från kommunen
8. Båda parterna önskar och ser en mening i att ha ett annat avtalsförhållande eller samverkan vilket inte bygger på marknadsmekanism och kommersiell logik.⁹
9. IOP-överenskommelsen reglerar en verksamhet som i sig är

⁷ Värmdös specifika krav är punkt 9-11.

⁸ Värmdö kommuns ytterligare krav grundar sig på de juridiska bedömningarna, där försiktighetsprincipen används.

⁹ Forum

kompetensenlig (enligt kommunallagen).

10. Kommunen ges insyn i verksamheten och möjlighet till påverkan och uppföljning under avtalstiden.
11. Att kommunens ersättning är av mindre betydelse för att statsstödsreglerna i Lissabonfördraget inte ska vara tillämplbara.¹⁰

Partnerskapet ingås genom att parterna kommer överens om vilken verksamhet som ska bedrivas av den idéburna aktören, med vilka mål och inom vilka ramar samt att kommunen lämnar ett ekonomiskt stöd till driften samtidigt som även organisationen går in med egna medel, genom t ex pengar, personal, volontärer eller lokal.

Denna överenskommelse nedtecknas i ett icke detaljreglerat avtal. IOP-överenskommelser skrivs ofta runt en särskild verksamhet, som ägs av den idéburna aktören. I överenskommelsen bestäms vad partnerskapet gäller, vilken part som ska bidra med vilka resurser, hur länge överenskommelsen ska gälla, hur tvister ska lösas och så vidare. Kommunen och organisationen bör även ha regelbunden uppföljning och dialog kring hur verksamheten fortskrider samt hur fortsatt samverkan bör utformas.

Det finns inte ett mål i sig med att använda IOP som samverkans- och avtalsform framför andra. Det är heller inte så att IOP ersätter föreningsbidrag eller att en organisation som tecknar ett IOP inte kan få föreningsbidrag eller delta i upphandlingar. Ett IOP är ett samverkansavtal som tecknas kring en särskild och avgränsad verksamhet i vilken kommunen har intressen. Det är således fullt möjligt för en organisation att få föreningsbidrag, ha ett IOP samt ha upphandlade uppdrag från kommunen. Dock inte för samma projekt eller verksamhet.

Om föreningsbidrag eller tjänsteköp; upphandlade eller direktupphandlade, är en mer lämpligt avtalsform så bör inte IOP användas. Likt alltid gäller att kommunen utifrån syftet med verksamheten bestämmer hur den bör finansieras.

3.2 Användning av IOP i Värmdö kommun

När kommunen ska (med)finansiera en viss verksamhet bör kommunen inledningsvis, utifrån syftet med verksamheten och eventuella brukares behov och rättigheter, se över vilket finansieringsverktyg som kan vara lämpliga för att utröna om en partnerskapsrelation och således ett IOP kan vara tillämpligt. Om det bedöms att ett IOP skulle kunna vara en lösning så bör en sådan överenskommelse kunna tecknas under förutsättning att det är förenligt med kraven i stycke 3.1.

Det är upp till beslutande nämnd att göra bedömning och att fatta beslut om IOP på samma sätt som nämnderna beslutar om eventuella föreningsbidrag och upphandlingar. En riktlinje i detta arbete bör dock vara att överenskommelsen ska vara tidsbegränsade att gälla i maximalt fyra år, med möjlighet till förlängning.

Processerna som kan leda fram till tecknande av IOP med en eller flera organisationer bör kännetecknas av så öppen dialog som möjligt. Här bör de dialogarenor som etablerats i samband med att kommunen tar fram en lokal Överenskommelse vara en

¹⁰ Det innebär att kommunens ”bidrag” till verksamheten inte får överskriva 500 000 euro under tre år.

utgångspunkt. Kommunens ambition är att hitta dialogformer som bjuder in många idéburna aktörer, vilket kan leda till att antalet potentiella samverkansparter inom ramen för kommande IOP kan breddas.

3.2.1 Ansvarig nämnd

Respektive nämnd beslutar om IOP inom nämndens verksamhets- och ansvarsområde. För nämndöverskridande IOP-förslag eller IOP-överenskommelser som berör flera kommuner ansvarar kommunstyrelsen. Liksom med föreningsbidrag och upphandlingar ska även IOP-överenskommelser rymmas inom budget.

4 Uppföljning och utvärdering

Ingångna IOP-överenskommelser ska följas upp minst årligen. I samband med att en överenskommelse löper ut eller inför en eventuell förlängning bör en mer djupgående utvärdering av samverkansavtalet genomföras av kommunen i samarbete med den idéburna aktören.

Föreliggande riktlinjer ska revideras och utvärderas när kommunen har en lokal Överenskommelse på plats. Utifrån den lokala Överenskommelsen kan samverkansformen IOP preciseras ytterligare för att bidra till att förverkliga densamma.

Vidare bör IOP som samverkansform utvärderas i mitten av kommande mandatperiod (2018-2022). Detta för att kommunen ska få tid att implementera och använda samverkansformen IOP samt den lokala överenskommelsen som bör utgöra grunden för IOP-överenskommelsen.