



# Riktlinjer för Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP)

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| <b>Beslutsdatum</b>            | 2018-11-28  |
| <b>Diarienummer</b>            | 2018KS/0989   |
| <b>Reviderat</b>               | KF  |
| <b>Lagstadgat styrdokument</b> | Nej   |
| <b>Ersätter styrdokument</b>   | 2017KS/0466   |
| <b>Uppföljning</b>             | Riktlinjerna aktualitetsprövas och revideras vid behov efter regeringens utredning om IOP samt vid ny mandatperiod. Därtill görs uppföljning av respektive överenskommelse. |
| <b>Ansvar</b>                  | Kommunstyrelsen ansvarar för riktlinjerna och den nämnd som slutit en IOP-överenskommelse ansvarar för respektive överenskommelse.  |

## Inledning

Enligt Vision 2030 ska Värmdö våga prova nya lösningar och möta framtiden genom att ligga i framkant för den nödvändiga omställningen till långsiktig hållbarhet. I visionen uttrycks även en önskan om ett bredare samarbete med civilsamhället och brukarorganisationer gällande det offentliga utbudet. Att teckna Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP) är ett exempel på en lösning som går utanför kommunens traditionella samverkansformer och breddar utbudet av tjänster och lösningar inom kommunen.

Samhället består av tre sektorer; den privata, den ideella och den offentliga. Sektorerna skiljer sig åt på flera sätt, bland annat i sättet de drivs på. Värmdö kommun behöver använda sig av olika tillvägagångssätt för att tillgängliggöra samhällets resurser för de olika sektorerna så att resurserna slutligen kan tillmötesgå alla individers olika behov.

Den idéburna sektorn har en central plats i Värmdö kommun bestående av bland annat starka och levande idrottsföreningar, pensionärsföreningar, samfund, kulturföreningar och föreningar med social inriktning. Föreningarna skiljer sig från varandra i flera aspekter men drivs i grunden på samma sätt: med ett starkt ideellt engagemang. Det är en styrka för Värmdö att ha ett starkt civilsamhälle.

## Syfte och omfattning

Dessa riktlinjer sätter ramarna för en relativt ny samverkansform mellan kommun och den idéburna verksamheten, IOP. Med IOP kan kommun och idéburen sektor finna lösningar på gemensamma problem utanför de traditionella samverkansformerna föreningsbidrag eller upphandlade tjänster, vilka båda bygger på en marknads- eller bidragslogik. Riktlinjerna syftar till att tydliggöra vad ett idéburet offentligt partnerskap innebär samt vilka regler som gäller i Värmdö kommun för denna samarbetsmodell. Riktlinjerna omfattar samtliga nämnder.



|   |                                  |
|---|----------------------------------|
| <b>Beslutsdatum:</b> 2018-11-28   | <b>Diarienummer:</b> 2018KS/0989 |
| <b>Dokumentnamn:</b> Riktlinjer för Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP) |                                  |

## Utgångspunkter för IOP

### Lokal överenskommelse

Ett viktigt led i att kunna sluta IOP-överenskommelser är att det finns ett politiskt program eller en 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.

Värmdö kommun antagit en lokal överenskommelse för ökad samverkan med idéburna organisationer och föreningar. Överenskommelsen består av ett antal principer och åtaganden som all lokal samverkan ska bestå av:

- Principen om självständighet och oberoende
- Principen om dialog
- Principen om kvalitet
- Principen om långsiktighet
- Principen om öppenhet och insyn
- Principen om mångfald

### Definitioner

#### **IOP-överenskommelse**

IOP är en samverkansform som vuxit fram mellan det offentliga och civilsamhället. IOP uppstår oftast då civilsamhället och det offentliga vill finna lösningar på gemensamma samhällsproblem, utan att använda vare sig föreningsbidrag eller upphandling som finansiering. IOP är således en ny samverkansmodell som inte kan inramas i marknads- eller bidragslogik.

#### **Idéburen aktör**

En idéburen aktör kan ha olika associationsformer där den ideella föreningen är den mest dominerande. Andra förekommande associationsformer är kooperativ, stiftelser, registrerade trossamfund eller aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning. I vissa fall kan även en ekonomisk förening<sup>1</sup> 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. Bedömning av associationsformen behöver göras från fall till fall. Det som kännetecknar idéburna organisationer är att de frivilligt valt att gå samman kring en idé och värdegrund med allmännytta som drivkraft. Eventuella ekonomiska överskott går tillbaka i verksamheten.

#### **Civilsamhället**

I överenskommelsen definieras civilsamhället som ett bredare begrepp än en idéburen aktör. Civilsamhället omfattar såväl den sociala ekonomin som lösare grupperingar av människor som samlas runt en fråga, men utan att alltid gå in i direkta organisationsformer.

<sup>1</sup> 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.



|   |                                  |
|---|----------------------------------|
| <b>Beslutsdatum:</b> 2018-11-28   | <b>Diarienummer:</b> 2018KS/0989 |
| <b>Dokumentnamn:</b> Riktlinjer för Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP) |                                  |

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 samt har en demokratiskt uppbyggd organisation.

Begreppsapparaten inom detta område är föränderlig och innehåller flera begrepp som har samma eller likartad betydelse. Fortsättningsvis kommer idéburen aktör och civilsamhället att användas för att beskriva de aktörer som kan vara aktuella för kommunen att teckna IOP-överenskommelser med.

## Juridiska aspekter

När det gäller upprättande av IOP och tillhörande överenskommelser bör hänsyn tas till olika juridiska aspekter. IOP berörs av ett flertal 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 och att utarbetad juridisk praxis därmed 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.

### Kommunallagen

I kommunallagen, bl.a. i 2 kap. 1 § och i praxis regleras vad en kommun får och inte får 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 då 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 förenlig 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.

Kommunens slutsats är att denna typ av samarbetsöverenskommelser kan vara kompetensenliga om de ingås under de förutsättningar som har beskrivits ovan. Då överenskommelsen inte kan anses vara kommersiell till sin natur eller ingås med sådana parter som avses i 2 kap. 8 § kommunallagen står kommunens stöd inte heller i strid med



|   |                                  |
|---|----------------------------------|
| <b>Beslutsdatum:</b> 2018-11-28   | <b>Diarienummer:</b> 2018KS/0989 |
| <b>Dokumentnamn:</b> Riktlinjer för Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP) |                                  |

förbudet att stödja enskilda näringsidkare.<sup>2</sup>

### 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 samhälls service kan ges. Tillväxtverket skriver att det inte finns anledning att ”marknadifiera” en verksamhet som inte är ute på marknaden.<sup>3</sup>

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.

### Regler om statligt stöd

Den grundläggande bestämmelsen om statligt stöd finns i artikel 107 i Lissabon-fördraget. 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 snedvrیدا 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 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

<sup>2</sup> 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 utifrån andra kommuners samt Forums bedömningar av de juridiska förutsättningarna.

<sup>3</sup> Att stödja utan att styra – Hur kan kommunerna göra för att stödja arbetsintegrerade sociala företag?, Tillväxtverket 2012



|   |                                  |
|---|----------------------------------|
| <b>Beslutsdatum:</b> 2018-11-28   | <b>Diarienummer:</b> 2018KS/0989 |
| <b>Dokumentnamn:</b> Riktlinjer för Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP) |                                  |

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.

### 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.

## Genomförande

### Kriterier för IOP

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-överenskommelser enbart kan tecknas med en idéburen aktör. Utöver detta har Värmdö kommun ytterligare tre krav<sup>4</sup> som ska vara uppfyllda för att en IOP-överenskommelse ska kunna ingås.<sup>5</sup>

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<sup>6</sup>
9. IOP-överenskommelsen reglerar en verksamhet som i sig är kompetensnlig (enligt kommunallagen)
10. Kommunen ges insyn i verksamheten och möjlighet till påverkan och uppföljning under tiden överenskommelsen gäller
11. Kommunens ersättning är av mindre betydelse för att statsstödsreglerna i

<sup>4</sup> Värmdös specifika krav är punkt 9-11.

<sup>5</sup> Värmdö kommuns ytterligare krav grundar sig på de juridiska bedömningarna, där försiktighetsprincipen används.

<sup>6</sup> Forum



|   |                                  |
|---|----------------------------------|
| <b>Beslutsdatum:</b> 2018-11-28   | <b>Diarienummer:</b> 2018KS/0989 |
| <b>Dokumentnamn:</b> Riktlinjer för Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP) |                                  |

Lissabonfördraget inte ska vara tillämplbara<sup>7</sup>

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 en icke detaljreglerad överenskommelse. 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 är inte ett mål i sig att använda IOP som samverkans- och avtalsform framför andra. Det är heller inte så att IOP ersätter föreningsbidrag eller att en organisation som tecknar en IOP-överenskommelse inte kan få föreningsbidrag eller delta i upphandlingar. En IOP är en samverkansöverenskommelse 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 en IOP-överenskommelse samt ha upphandlade uppdrag från kommunen. Dock inte för samma projekt eller verksamhet.

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

### 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 vilken finansieringsform som kan vara lämplig för att utvärdera om en partnerskapsrelation och således en IOP kan vara tillämplig. Om det bedöms att en 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 bedömningen och att fatta beslut om IOP på samma sätt som nämnderna beslutar om eventuella föreningsbidrag och upphandlingar. IOP-överenskommelser regleras inte till någon särskild verksamhet utöver vad som anges i kriterium två och tre ovan, det vill säga att verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program eller plan, där de idéburna organisationerna särskilt nämns samt att verksamheten bidrar till lokal utveckling och delaktighet i samhället. Överenskommelser bör dock vara tidsbegränsade att gälla i maximalt fyra år, med möjlighet till förlängning.

### Ansvarig nämnd

Respektive nämnd beslutar om IOP inom nämndens verksamhets- och ansvarsområde. För nämndöverskridande IOP-förslag eller IOP-överenskommelser som berör flera kommuner

<sup>7</sup> Det innebär att kommunens "bidrag" till verksamheten inte får överskriva 500 000 euro under tre år.



|   |                                  |
|---|----------------------------------|
| <b>Beslutsdatum:</b> 2018-11-28   | <b>Diarienummer:</b> 2018KS/0989 |
| <b>Dokumentnamn:</b> Riktlinjer för Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP) |                                  |

ansvarar kommunstyrelsen. Liksom med föreningsbidrag och upphandlingar ska även IOP-överenskommelser rymmas inom budget.

## Uppföljning och utvärdering

Ingångna IOP-överenskommelser ska följas upp minst årligen av den nämnd som slutit överenskommelsen. I samband med att en överenskommelse löper ut eller inför en eventuell förlängning bör en mer djupgående utvärdering av samverkansöverenskommelsen genomföras av kommunen i samarbete med den idéburna aktören. Riktlinjerna aktualitetsprövas varje mandatperiod och revideras vid behov.