



Riktlinjer för idéburet offentligt partnerskap

Antagen av kommunfullmäktige § 53, 2020-06-17,
Dnr: KS/2020:166, ansvarig: kansliavdelningen



Innehållsförteckning

1. Inledning.....	3
1.1. Vad är idéburet offentligt partnerskap (IOP)?.....	3
1.2. Lagstiftning	3
1.2.1. Kommunallagen	3
1.2.2. Upphandlingslagstiftning	4
1.2.3. Regler om statligt stöd.....	5
1.2.4. Slutsatser	6
2. Kriterier för partnerskap.....	6
3. Process för Idéburet offentligt partnerskap.....	7
3.1. Sätta agendan	7
3.2. Formulering.....	7
3.3. Besluta om partnerskap.....	7
3.4. Genomförande.....	8
3.5. Följa upp partnerskap.....	8
3.6. Omformulering	8
4. Organisation	8



1. Inledning

Enligt Vision 2035 ska Nykvärns kommun vara en kommun där det är enkelt att engagera sig i kommunens utveckling. Ett steg mot detta är att möjliggöra partnerskap mellan Nykvärns kommun och det lokala föreningslivet. Partnerskap möjliggör gemenskap, aktiviterer och att vi kommer närmre varandra.

1.1. Vad är idéburet offentligt partnerskap (IOP)?

IOP är en partnerskapsmodell mellan den idéburna och den offentliga sektorn. IOP kan uppstå då civilsamhället och det offentliga vill hitta gemensamma lösningar på samhällsutmaningar, utan att använda sig av föreningsbidrag eller upphandling. IOP är en samverkansmodell som inte kan ramas in i marknads- eller bidragslogiken.

Frågor som är särskilt lämpade för partnerskapssamarbeten mellan den idéburna och offentliga sektorn är ofta komplexa, det vill säga att det inte finns några färdiga lösningar eller väldfärdstjänster som kan köpas. Frågorna är flerdimensionella och kräver att flera aktörer samverkar för att hitta lösningar, testas, utvärderas och utvecklas.

1.2. Lagstiftning

När det gäller upprättande av partnerskap 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. Frågan om IOP har prövats av högsta förvaltningsdomstolen¹. Domstolen kom fram till att om en part åtar sig genom avtal utföra tjänster åt en myndighet i utbyte mot ekonomisk ersättning och partens prestation är av direkt ekonomiskt intresse för myndigheten, då spelar det ingen roll om parten har vinstsyfte, är organiserad som ett företag eller finns stadigvarande på marknaden. Parten är att anse som en leverantör och avtalet utgör ett tjänstekontrakt i LOU:s mening. I följande avsnitt redogörs för hur Nykvärns kommun bedömer att IOP förhåller sig till kommunallagen, lagen om offentlig upphandling samt till regler om statligt stöd.

1.2.1. 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

¹ dom 11 mars 2020 mål nr 3165-19



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 om IOP kan anses vara förenligt med kommunallagen bedömer Nykarvans 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 inkräftar 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 förbudet att stödja enskilda näringsidkare².

1.2.2. Upphandlingslagstiftning

När en kommun ska köpa varor och tjänster ska kommunen alltid följa lagen om offentlig upphandling (LOU). För att på bästa sätt ta tillvara konkurrensen på marknaden och hushålla med skattemedlen måste offentliga myndigheter följa vissa bestämmelser vid inköp. Grundprinciperna bygger på objektivitet och öppenhet. Den upphandlande myndigheten ska vara saklig och välja leverantör utifrån det som köps. Valet av leverantör ska ske på affärsmässig grund och baseras på vilken leverantör som

² Nykarvans kommuns bedömning delas av andra kommuner; Malmö, Göteborg, Linköping och Värmdö. Kommunen får göra egna bedömningar utifrån andra kommuners samt Forums bedömningar av de juridiska förutsättningarna, samt rättsfall.



erbjuder den bästa varan eller tjänsten till de bästa villkoren. Alla leverantörer, oavsett nationellt ursprung, ska få möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling.

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 men kommunen måste alltid göra en avvägning i varje enskilt fall om det anses vara en tjänst i enlighet med LOU. 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 marknaden³.

Nykvarns 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.

1.2.3. 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-

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



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 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.

1.2.4. Slutsatser

IOP är numera rättsligt prövad som metod och avvägning avseende varje enskilt ärende måste tas innan en överenskommelse fattas. 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.

2. Kriterier för partnerskap

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 kriterier är uppfyllda:

1. verksamheten sker på initiativ av den idéburna organisationen,
2. verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program eller plan där de idéburna organisationerna särskilt nämns,
3. verksamheten kan inte ses som en del av det normerande föreningsbidraget,
4. det finns inte en marknad eller konkurrenssituation att vårda,
5. båda parter finansierar verksamheten (med pengar eller andra insatser),
6. verksamheten detaljregleras inte från kommunens sida, och
7. verksamheten avses bedrivas under en längre tid.

Ett partnerskap bör ingås när:

NYKVARNNS KOMMUN

Besöksadress: Centrumvägen 26 Postadress: 155 80 Nykvärn

Telefon 08-555 010 00 Fax 08-555 014 99 www.nykvarn.se



- verksamheten bidrar till lokal utveckling och delaktighet i samhället.

3. Process för Idéburet offentligt partnerskap

Kommunens arbete med IOP ska kännetecknas av transparens, öppenhet och delaktighet. Kommunen har ett ansvar att identifiera och förmedla samhällsutmaningar. Utifrån denna information bjuds föreningar in till att initiera samarbete med kommunen. Ett samarbete kan uppstå utanför kommunens identifierade samhällsutmaningar. I sådana fall ska andra intressenter bjudas in i syfte att utforska ytterligare samarbeten (likställighetsprincipen).

3.1. Sätta agendan

Grunden för att överväga ett idéburet offentligt partnerskap är att det finns ett intresse för samarbete mellan kommunens och en eller flera organisationer. Inledningsvis träffas parterna för att utforska möjligheter till samverkan och om det finns andra aktörer som kan vara intresserade av att delta. Processen ska resultera i en beskrivning av utmaningen eller problemet. Parterna ska även undersöka om det finns en ömsesidig värdegrund.

3.2. Formulering

Parterna formulerar konkreta målsättningar. I denna fas görs en preliminär juridisk analys som syftar till att undersöka om IOP är rätt metod för att lösa samhällsutmaningen. Under formuleringsstadiet ska parterna även undersöka vilka resurser som behövs och vad respektive part har att tillföra partnerskapet. Om fasen resulterar i att parterna har ett fortsatt intresse för att teckna ett IOP ska ett förslag till överenskommelse skrivas. I förslaget ska en ömsesidig värdegrund ingå samt vilka personer som föreslås ingå i partnerskapets styrgrupp.

3.3. Besluta om partnerskap

Beslut om partnerskap fattas av samtliga parter och grundar sig på det som dialogen resulterat i.

För kommunen beslutar den nämnd eller styrelse som har verksamhetsansvaret för frågan. I vissa fall kan verksamhetsansvaret vara delat mellan flera nämnder vilket innebär att respektive nämnd beslutar om att anta överenskommelsen.



Kommunens beslut bör innefatta en delegation till styrgruppen att fatta beslut om justeringar av överenskommelsen.

3.4. Genomförande

Styrgruppen samråder löpande och tar de beslut som krävs för att uppnå önskvärd effekt.

3.5. Följa upp partnerskap

Uppföljningen av partnerskapet ska vara en integrerad del av överenskommelsen. Parterna behöver kontinuerligt utvärdera vilka effekter projektet får.

Respektive IOP redovisas i samband med nämnden/styrelsens årsredovisning.

3.6. Omformulering

Ett IOP är tidsbegränsat och omformulering bör påbörjas i god tid innan projektet löper ut. Utifrån den kontinuerliga uppföljningen av partnerskapet ska parterna komma fram till om arbetet ska fortsätta eller inte fortsätta.

Finns en vilja att förlänga partnerskapet påbörjas processen från [3.1 Sätta agenda](#).

4. Organisation

Respektive partnerskap stiftas mellan den verksamhetsansvariga myndigheten (kommunstyrelsen eller nämnderna) och organisationen.

Kommunstyrelsen har ett samordnande ansvar där kultur- och fritidskontoret leder det operativa samordningsarbetet.

Respektive myndighet (kommunstyrelsen/nämnderna) är kommunens part i partnerskapet och verksamhetsansvarigt kontor svarar för att företräda kommunen och delta i styrgrupp för partnerskapet.