

Handläggare:
Michael Boström
08 508 18 156

Till
Farsta stadsdelsnämnd
2017-09-21

Riktlinjer för idéburet offentligt partnerskap

Svar på remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

Stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen av förslag till riktlinjer för idéburet offentligt partnerskap (IOP).

Kerstin Sandström
stadsdelsdirektör

Per-Ove Mattsson
avdelningschef

Sammanfattning

Kommunfullmäktige gav i budget 2017 kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram riktlinjer för idéburet offentligt partnerskap (IOP), i samråd med berörda nämnder. Syftet är att stadens samarbete med idéburen sektor ska stärkas. Av stadsledningskontorets förslag, som nu remissbehandlas, framgår dock att utrymmet för att ingå sådana avtal finns i en juridisk gråzon som är mycket komplex och måste bedömas i varje enskilt fall.

Förvaltningen bedömer att idéburet offentligt partnerskap kan fungera som ett samhällsnyttigt komplement till upphandlingar och föreningsbidrag. Förvaltningen anser dock att riktlinjerna är vaga för att kunna fungera som tydlig vägledning i det enskilda fallet. I dagsläget saknar förvaltningen nödvändig kompetens och kan komma att behöva stöd och råd från exempelvis stadsledningskontoret om och när det blir aktuellt att ingå ett partnerskap.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen beställare – äldreomsorg, funktionsnedsättning, individ och familj inklusive socialpsykiatri.

Bakgrund

Kommunfullmäktige gav i budget 2017 kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram riktlinjer för idéburet offentligt partnerskap (IOP), i samråd med berörda nämnder. Syftet är att samarbetet med idéburen sektor¹ ska stärkas och att staden ska ingå fler samarbeten enligt modellen IOP, där det är lämpligt. Stadsledningskontoret har nu utarbetat ett förslag till riktlinjer.

Kommunstyrelsen har remitterat förslaget till ett antal instanser, bland annat till stadsdelsnämnderna Farsta, Hässelby-Vällingby och Norrmalm, för yttrande senast den 25 september.

Remissen i sammanfattning

Idéburet offentligt partnerskap

IOP är en partnerskapsmodell mellan den idéburna och den offentliga sektorn. Modellen utarbetades av Forum: idéburna organisationer med social inriktning år 2010. Forums avsikt med IOP var just att skapa en tredje väg för samverkan, mellan bidrag och upphandling. IOP utarbetades som en samverkansmodell som kombinerar resurser och handlingskraft med föreningarnas rätt till oberoende.

För att ett IOP ska kunna formas behövs minst två parter, en idéburen och en från offentlig sektor, som båda är intresserade av att ingå ett partnerskap. Tanken är att parterna i ett IOP gemensamt definierar en samhällsutmaning som ska lösas. Oftast skrivs ett IOP-avtal runt en speciell verksamhet, som bedrivs av den idéburna organisationen, men som den offentliga sektorn är intresserad av. I avtalet bestäms bland annat vad partnerskapet gäller, vilken part som ska bidra med vilka resurser samt hur länge avtalet ska gälla.

Den nämnd eller styrelse som vill arbeta med IOP ska göra detta på ett öppet sätt, till exempel via hemsida och nyhetsbrev, och

¹ Den idéburna sektorn omfattar organiserade verksamheter som grundas kring ett värde, en idé, bygger på demokratiska värderingar samt gynnar samhälls- eller medlemsintresset. Verksamheterna är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn och bedrivs i icke vinstutdelande föreningar, kooperativ, samfund, stiftelser eller liknande sammanslutningar.

bör säkerställa att idéburna organisationer på ett enkelt sätt kan komma i kontakt med en funktion inom nämnden eller styrelsen för dialog om IOP.

Innan staden ingår avtal om IOP ska en bedömning göras om som konstaterar följande:

1. Det är inte en verksamhet som måste upphandlas enligt upphandlingsreglerna.
2. Det är förenligt med kommunallagen.
3. Det är förenligt med EU:s statsstödsregler.

Forum har utarbetat en lista med vägledande kriterier inför beslut om IOP:

- Verksamheten sker på initiativ av den idéburna organisationen
- Verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program eller plan, där de idéburna särskilt nämns
- Verksamheten kan inte ses som en del av det normerade föreningsbidraget
- Det finns inte en marknad eller en konkurrenssituation att vårda
- Bägge parterna är med och finansierar verksamheten (via pengar eller andra insatser)
- Verksamheten detaljregleras inte från staden
- Verksamheten avses att drivas under en längre tid

Kontroll av partner i IOP

Nämnden eller styrelsen ska kontrollera att den idéburna organisationen bedrivs på ett sätt som är överensstämmande med stadens värderingar genom att begära in nödvändiga uppgifter, exempelvis stadgar, beskrivning av organisationens verksamhetsidé och ordinarie verksamhet, ekonomisk berättelse med bokslut.

Avtalsvillkor

Nämnden eller styrelsen får anpassa avtalen för respektive IOP. Dock bör exempelvis följande punkter övervägas i avtal om IOP: Syfte med avtalet, mål med verksamheten, avtalstid och uppföljning.

Bidrag, IOP, eller upphandling?

Om den offentliga sektorn vill stödja en idéburen organisations allmänna arbete är föreningsbidrag en möjlig form. Om det däremot gäller en specifik verksamhet som bedrivs av en idéburen organisation som den offentliga sektorn är intresserad av att samverka kring under en längre tid, kan ett IOP vara en möjlig form.

Om det är en specifik verksamhet som den offentliga sektorn har ett behov av, och det finns flera olika potentiella leverantörer, ska verksamheten upphandlas enligt upphandlingsreglerna. Det är då ett upphandlingspliktigt kontrakt. I sådant fall är IOP inte en lämplig form.

Pågående utredningsarbete

Utredningen ”Ordning och reda i välfärden”² konstaterar bland annat att de juridiska förutsättningarna måste bedömas för varje enskilt IOP. Utredningen säger att ”med hänsyn till att förutsättningarna varierar såväl avseende samarbetsformer som verksamheter är det enligt utredningens bedömning inte möjligt att generellt ange om modellen är förenlig med bl.a. upphandlingsrätten. En sådan bedömning måste därför ske i det enskilda fallet, utifrån vilken verksamhet som avses och de specifika förutsättningarna som gäller i varje partnerskap.”

Utredningen föreslår att upphandling av välfärdstjänster vars värde understiger 750 000 euro ska undantas från bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling. Utredningen bedömer att möjligheterna att ingå IOP ökar genom ett sådant undantag. Förslaget är under beredning på regeringskansliet.

När måste staden upphandla?

Utgångspunkten i upphandlingsregelverket är att alla kontrakt är upphandlingspliktiga om inte det motsatta uttryckligen framgår av upphandlingsreglerna.

Det är ett upphandlingskontrakt om det finns en skyldighet att tillhandahålla tjänster mot en viss ersättning. Av EU-domstolens rättspraxis framgår att det inte spelar någon roll vilken kontraktsform som har valts eller vad kontraktet benämns.

² SOU 2016:78

Vid varje enskilt fall ska en helhetsbedömning av parternas relation göras. Om det vid denna bedömning väger över mot att ett kontrakt föreligger blir upphandlingsregelverket tillämpligt förutsatt att inga explicita undantag i detta är tillämpliga.

När får staden ge stöd enligt EU-rätten?

EU:s regler om statsstöd ska följas av alla företrädare för staten, och till dessa räknas även kommunerna.

Utgångspunkten för regelverket är att alla typer av stöd som gynnar vissa företag eller viss produktion är otillåtna om de snedvrider, eller riskerar att snedvrیدا, konkurrensen på marknaden samt att detta påverkar samhandeln mellan medlemsstaterna. Begreppet statliga stöd omfattar alla typer av stöd, även lån och andra subventioner, som finansieras med offentliga medel.

Begreppet företag är inte beroende av hur verksamheten är organiserad eller vad den benämns. Det innebär att en verksamhet inom exempelvis en ideell förening eller en kommunal förvaltning kan anses bedrivas av ett företag om verksamheten är ekonomisk, det vill säga om varor och tjänster erbjuds på en marknad.

Beroende på hur stort beloppet som ska utbetalas är och vilken typ av verksamhet partnerskapet avser kommer olika skyldigheter att aktualiseras utifrån statsstödsreglerna:

- 1) Stöd till aktörer som utför icke-ekonomiska tjänster utgör överhuvudtaget inte statsstöd.
- 2) Stöd som inte överstiger 200 000 euro under en treårsperiod är inte att betrakta som statsstöd oavsett verksamhet och kan ges utan beaktande av statsstödsreglerna.
- 3) Stöd till företag som utför tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och som inte överstiger 500 000 euro under en treårsperiod är inte att betrakta som statsstöd och kan därför ges utan att det bryter mot statsstödsreglerna. Om beloppet överstiger 500 000 euro får stödet dock inte ges utan godkännande av kommissionen.

- 4) Stöd till företag som utför sociala tjänster av ekonomiskt intresse utgör inte statsstöd om stödet inte överstiger 500 000 euro, och stöd till den här typen av verksamhet behöver aldrig förhandsanmälas till kommissionen oavsett värde.

Hur begränsar kommunallagen?

För att staden ska kunna ingå ett IOP-avtal måste den verksamhet som avtalet avser att reglera vara kompetenslig. Stadens befogenheter regleras främst av de allmänna kompetensreglerna i andra kapitlet kommunallagen (KL).

Vilka konkreta verksamheter som kommunen får bedriva eller lämna stöd till framgår inte av lagtexten utan en bedömning måste göras från fall till fall. Av praxis kan dock konstateras att kommunen får anses ha relativt stora befogenheter att stödja verksamheter inom områdena idrott, fritid, utbildning och kultur.

Utöver de allmänna kompetensreglerna i 2 kap. KL kan det finnas särskilda kompetensregler för en kommun i speciallagstiftning, till exempel socialtjänstlagen.

Det framgår av utredningen ”Palett för ett stärkt civilsamhälle”³ att frågan om en verksamhet som bedrivs enligt IOP-modellen i sig är kompetenslig enligt KL inte har något entydigt svar utan måste prövas i varje enskilt fall.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen bedömer att idéburet offentligt partnerskap kan fungera som ett samhällsnyttigt komplement till upphandlingar och föreningsbidrag. Förvaltningen anser dock att riktlinjerna är vaga för att kunna fungera som tydlig vägledning i det enskilda fallet. IOP finns i en juridisk gråzon och måste bedömas i varje enskilt fall. I dagsläget saknar förvaltningen nödvändig kompetens och kan komma att behöva stöd och råd från exempelvis stadsledningskontoret om och när det blir aktuellt att ingå ett partnerskap. Förvaltningen föreslår att servicenämnden får i uppdrag att tillhandahålla den kompetens som förvaltningen saknar.

Ärendet är könsneutralt och bedöms inte ha någon påverkan på förhållandet mellan könen eller jämställdheten.

³ SOU 2016:13, sid 407

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Bilaga

Stadsledningskontorets förslag till riktlinjer för idéburet offentligt partnerskap (IOP)