

Handläggare
Ted Stalte
Telefon: 08 508 29 319

Till
Kommunstyrelsen

Riktlinjer för idéburet offentligt partnerskap (IOP)

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Stockholm stads riktlinjer för idéburet offentligt partnerskap godkänns enligt bilaga till tjänsteutlåtandet.

Ingela Lindh
Stadsdirektör

Staffan Moberg
Ekonomidirektör

Sammanfattning

Utrymmet för att ingå avtal om idéburet offentligt partnerskap (IOP) finns i en juridisk gråzon som är mycket komplex och måste bedömas i varje enskilt fall. I detta ärende framgår denna komplexitet och vilka ramar staden bör förhålla sig till inför ingående av IOP.

Förslag på riktlinjer lämnas i bilaga till detta tjänsteutlåtande.

Bakgrund

Kommunfullmäktige gav i budget för 2017 uppdrag till kommunstyrelsen att ta fram riktlinjer för idéburet offentligt partnerskap (IOP), i samråd med berörda nämnder.

Syftet är att samarbetet med idéburen¹ sektor ska stärkas och att staden ska ingå fler samarbeten enligt modellen IOP, där det är lämpligt.

Ärendet

Idéburet offentligt partnerskap (IOP)

IOP är en partnerskapsmodell mellan den idéburna och den offentliga sektorn. Modellen utarbetades av Forum: idéburna organisationer med social inriktning 2010. Forums avsikt med IOP var just att skapa en "tredje väg" för samverkan, mellan bidrag och upphandling. Genom denna modell skulle de idéburna organisationerna kunna bidra till samhällsutvecklingen på ett mer konkret sätt än vad bidragen gav utrymme för, utan att fastna i upphandling och kommersiella kontrakt. Modellen utgår från tanken att idéburna organisationer har ett allmänintresse som gör att de är benägna att bidra till samhällsutveckling samt att de är organiserade på ett sätt som ökar människors möjlighet till delaktighet. IOP

¹ Idéburen sektor definieras ofta enligt följande:

Den idéburna sektorn omfattar organiserade verksamheter som bygger på demokratiska värderingar samt gynnar samhälls- eller medlemsintresset. Verksamheterna är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn och bedrivs i icke vinstutdelandeföreningar, kooperativ, samfund, stiftelser eller liknande sammanslutningar.

Idéburna organisationer karaktäriseras av att de:

- ...grundas kring ett värde, en idé
- ...gynnar allmän eller medlemsintresset
- ...inte syftar till ekonomisk vinst
- ...inte är en del av den offentliga sektorn

utarbetades därför 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, vilket ökar möjligheten för en ömsesidig förståelse av problemet samt dess lösning. 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.

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

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. Det kan också vara ett möjligt sätt för att få samman flera verksamheter som tillsammans bidrar med ett värde för en viss målgrupp.

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 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. Bedömningen blir också beroende av hur parterna valt att reglera frågor om bl.a. utförandet av tjänsten, ansvarsfördelning samt kontroll och uppföljning.”³

Utredningen konstaterar vidare att ”en lagstiftning riskerar att bli både onödigt begränsade och vag och därmed inte bidra till en positiv utveckling.”⁴

Utredningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor får i uppdrag att gemensamt utarbeta en vägledning för hur samverkan mellan det offentliga och idéburna organisationer kan utvecklas genom ingående av IOP.

Utredningen föreslår också 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.

Upphandlingsrätten

Upphandlingsrätten är ett samlingsnamn på EU-direktiv och nationella lagar som styr när upphandlande myndigheter köper in varor, tjänster och byggtreprenader över vissa belopp. Sverige har vid införlivande av EU-direktiven valt att de nationella reglerna ska omfatta mer än vad EU-direktiven kräver.

² SOU 2016:78

³ SOU 2016:78, sid 622

⁴ SOU 2016:78, sid 623

För att ingå IOP krävs det att avtalen inte kan klassificeras som kontrakt i upphandlingsrättslig mening, eftersom de då måste upphandlas enligt LOU.

När måste staden upphandla?

Utgångspunkten i upphandlingsregelverket är att alla kontrakt är upphandlingspliktiga om inte det motsatta uttryckligen framgår av upphandlingsreglerna. Vilka typer av överenskommelser som utgör kontrakt är därför av central betydelse.

Ett upphandlingskontrakt är ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan minst en leverantör och minst en upphandlande myndighet och som avser tillhandahållande av tjänster.

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.

EU-kommissionen har utpekat följande kriterier som vägledande vid bedömningen av huruvida syftet med ett visst kontrakt är att tillhandahålla en tjänst mot ersättning:

- a) syftet med kontraktet är att tillgodose de behov som myndigheten på förhand definierat inom ramen för sina befogenheter,
- b) myndigheten i detalj har fastställt tjänstens särdrag och hur tjänsten ska tillhandahållas,
- c) kontraktet fastställer en ersättning för tjänsten genom att ett visst pris betalas eller att leverantören får rätten att tillhandahålla en tjänst som användarna betalar en avgift för,
- d) myndigheten tar initiativet att söka efter en leverantör som den ska anförtro tjänsten till, eller
- e) kontraktet innehåller bestämmelser om sanktioner (vite, skadestånd etc.), som blir tillämpliga om de kontraktsenliga skyldigheterna inte fullgörs.

Kriterierna är inte inbördes viktade, och det framgår inte heller något antal som måste vara uppfyllda, utan en helhetsbedömning av parternas relation måste 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. Vid bedömningen av hur ett ekonomiskt bidrag inom ramen för ett IOP ska hanteras utifrån statsstödsreglerna finns det flera olika aspekter som har betydelse.

Utgångspunkten för regelverket är att alla typer av stöd som gynnar vissa företag eller viss produktion är otillåtna om de snedvrider, eller riskerar att snedvrida, 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. Alla planerade stöd som inte omfattas av undantag ska anmälas till kommissionen via regeringen. Det är dock endast selektiva stöd, d.v.s. sådana som bara gynnar vissa företag eller viss produktion, som måste godkännas. Om ett stöd har utbetalats i strid med anmälningsplikten kan det leda till att det ska återbetalas med ränta, vilket kan få förödande konsekvenser för verksamheten som har fått stöd.

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

Då regelverkets syfte är att undvika störningar i samhandeln omfattar inte förbudet stöd av mindre betydelse. Stöd till en och samma stödmottagare som under en sammanhängande treårsperiod understiger ett sammanlagt belopp av 200 000 euro beräknas inte påverka samhandeln, och omfattas därför inte av förbudet (de minimis-regeln). Perioden är rörlig och alla stöd som utbetalats under tre på varandra följande beskattningsår ska beaktas, inklusive det innevarande året, varför bedömning av det sammanlagda värdet måste göras inför varje beslut om att ge stöd.

Det finns dock även vissa typer av verksamheter till vilka staten kan ge stöd även över 200 000 euro⁵ utan att detta behöver godkännas av kommissionen innan stödet betalas ut. Dessa kallas tjänster av allmänt intresse. Det rör sig om sådana tjänster som staten under alla förhållanden måste trygga utbudet av, dvs. även om det inte alltid finns ett tillräckligt antal tjänsteleverantörer på marknaden. Generellt sett är det olika infrastruktur-, kommunikations-, och

⁵ Dock så gäller kommunallagens regler under dessa värden, samt upphandlingsreglerna, då upphandlingsplikt föreligger i Sverige vid värden som överstiger direktupphandlingsgränsen på ca 534 tkr.

sociala tjänster som är nödvändiga för att få samhället att fungera, men vilka specifika tjänster som ingår i kategorin varierar något från medlemsstat till medlemsstat.

Tjänsterna av allmänt intresse kan i sin tur delas in i **icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse**. De icke-ekonomiska tjänsterna kännetecknas av att de inte erbjuds på en marknad, medan tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse tvärtom gör det. De icke-ekonomiska tjänsterna omfattas inte överhuvudtaget av EU-rätten (såväl statsstödsreglerna som upphandlingsreglerna) varför finansiering av sådan verksamhet inte utgör statsstöd. Det rör sig om myndighetsutövning av olika slag samt andra tjänster som finansieras enligt solidaritetsprincipen, exempelvis av räddningstjänst, civilförsvar och utbildning inom kommunal grundskola.

Stöd till en utförare av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan däremot utgöra statsstöd och ska som regel anmälas till kommissionen om värdet överstiger 500 000 euro under en treårsperiod. Då organiseringen och finansieringen av tjänster varierar från stat till stat, och även kan förändras inom samma stat från tid till annan beroende på om det finns en marknad för de aktuella tjänsterna, går det inte att upprätta en uttömmande katalog över tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Bedömningen av hur en tjänst ska kategoriseras måste därför göras utifrån i vilken grad den är ekonomisk (hur marknadssituationen ser ut) i den aktuella staten vid tidpunkten för bedömningen.

Utöver tjänster av allmänt intresse används även begreppet **sociala tjänster av allmänt intresse**. Social verksamhet är inte per definition icke-ekonomisk, utan tjänsterna kan vara både icke-ekonomiska och ekonomiska beroende på om tjänsterna erbjuds på en marknad. Generellt sett rör det sig om individanpassade tjänster som ska tillgodose brukarnas behov. Sociala tjänster utgörs enligt EU-domstolens praxis huvudsakligen av lagstadgade och kompletterande sociala trygghetssystem (hälsa, åldrande, arbetsolyckor, arbetslöshet, pension och funktionshinder) samt andra sociala tjänster som tillhandahålls direkt till individen, exempelvis olika bidragstjänster, anställning och utbildning m.m. De sociala tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse omfattas av statsstödsregelverket men behöver aldrig anmälas till kommissionen oavsett värde. De icke-ekonomiska sociala tjänsterna faller, i enlighet med ovan, utanför regelverket om statsstöd.

Beroende på hur stort beloppet som ska utbetalas är och vilken typ av verksamhet partnerskapet avser kommer alltså 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).

Enligt 2 kap. 1 § KL får en kommun ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

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.

Vidare får individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare i princip inte förekomma enligt 2 kap. 8 § KL. Detta innebär att den verksamhet som ska bedrivas inom ramen för ett IOP måste

bedrivs utan vinstsyfte. Vidare får det inte finnas en kommersiell marknad för den avsedda verksamheten.

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

Det framgår av utredningen ”Palett för ett stärkt civilsamhälle”⁶ 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.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets finansavdelning i samråd med juridiska avdelningen, avdelningen för välfärdsstyrning, avdelningen för välfärdsutveckling, arbetsmarknadsförvaltningen, idrottsförvaltningen, socialförvaltningen, äldreförvaltningen, Enskede-Årsta-Vantör stadsdelsförvaltning och Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning.

Samråd har även skett med Forum, Unizon, Famna, Folkets Husby, Svenska med baby, Coompanion och Individuell Människohjälp.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stadsledningskontoret bedömer att en ökad samverkan genom IOP kan skapa bättre lösningar på utmaningar som staden står inför. Genom partnerskap med den idéburna sektorn kan staden bidra med ökad samhällsnytta. Den idéburna sektorn kompletterar med värden som inte staden har, till exempel i form av den idéburna sektorns förmåga att ta vara på människors engagemang och mobilisera människor i olika frågor.

Då ideella organisationer ofta präglas av människors ideella engagemang är det centralt att verksamheten i ett IOP drivs i samförstånd. Det handlar inte om en beställning av staden.

Stadsledningskontoret föreslår riktlinjer till detta ärende som reglerar stadens framtida arbete med IOP, se bilaga till detta tjänsteutlåtande.

Stadsledningskontoret anser att staden bör vara återhållsam när det gäller omfattningen av riktlinjerna då varje krav eller villkor i riktlinjerna riskerar att hämma möjligheten att ingå IOP. Stadsledningskontoret bedömer det vara nödvändigt att även ta fram en vägledning kring riktlinjerna för IOP, efter att staden har fått mer erfarenhet inom området.

Stadsledningskontoret konstaterar att det inte finns något regelverk för IOP, och att gränserna därför sannolikt kommer att utformas genom domstolspraxis och Konkurrensverkets tillsynsarbete.

Stadsledningskontoret bedömer dock att det inte är juridiskt möjligt att ingå IOP avseende välfärdstjänster som kommunen enligt lag är skyldig att tillhandahålla. Detta då en överenskommelse som detaljregleras och syftar till att täcka ett på förhand definierat behov (att tillhandahålla tjänsten) sannolikt utgör ett upphandlingspliktigt kontrakt.

Det framgår ovan att tjänster av icke-ekonomiskt allmänt intresse inte omfattas av EU-rätten. Det finns underlag om detta i olika förarbeten och i en vägledning från Europeiska kommissionen. Det ger dock ingen tydlig vägledning om vad det är för tjänster för svenskt vidkommande. Dessutom har Sverige valt att reglera mer än vad EU:s upphandlingsdirektiv kräver. Det saknas undantagsbestämmelser i våra nationella regelverk om att tjänster av icke-ekonomiskt allmänt intresse är undantagna från upphandlingsplikt.

Stadsledningskontoret bedömer att det bör finnas ett utrymme för ingående av IOP när det handlar om verksamheter som är frivilliga för staden och där det inte finns någon marknad eller konkurrenssituation att vårda. Som framgått ovan krävs det att en bedömning görs i det enskilda fallet för att säkerställa att avtalet inte står i strid med de kommunala kompetensreglerna, upphandlingsreglerna samt EU:s statsstödsregler. Med tanke på den juridiska komplexiteten, inte minst då reglerna är överlappande och otydliga, finns det sannolikt ingen garanti för att ett avtal om IOP är lagenligt innan det prövas i domstol.

Det kan vara värt att vara uppmärksam på risken att om staden bara ingår avtal med redan väl kända organisationer så utestängs andra organisationer. Den statliga utredningen ”Palett för ett stärkt civilsamhälle” (SOU 2016:13) lyfter att det finns organisationer i civilsamhället som är mer tveksamma till IOP, utifrån att IOP främst gynnar stora aktörer inom civilsamhället som har etablerade

kontakter med det offentliga. Det är heller inte alltid transparent hur ett IOP-avtal ingås. Därmed finns det risk för att organisationer med goda kontakter med exempelvis en kommun får möjlighet att teckna IOP medan andra stängs ute. Denna fråga diskuteras också i rapporten Stad i samverkan (2016) som togs fram inom ramen för stadens sociala hållbarhetskommission. I den lyfts att organisationer som har en hög grad av professionalisering (framför allt de nationella paraplyorganisationerna) ofta är mer benägna än andra att försöka påverka beslutsfattare. De som lyckas bäst med sitt påverkansarbete på lokal nivå är de organisationer som redan har ett uppbyggt samarbete med kommunen.

Stadsledningskontoret anser därför att stadens arbete med IOP måste vara transparent och att idéburna organisationer på ett enkelt sätt ska kunna komma i kontakt med staden för att initiera frågan om IOP. Det är viktigt att de nämnder och styrelser som vill arbeta med IOP också erbjuder utbildning till de idéburna organisationerna om nämndens eller styrelsens process kring IOP.

Pågående samarbete mellan Stockholm stads äldre- och socialtjänst och idéburna sektor genom Överenskommelsen "Överenskommelsen" tecknades av Stockholm stad och den idéburna sektorn år 2012. Det övergripande syftet med överenskommelsen är att den ska vara en plattform för delaktighet och samverkan mellan staden och den idéburna sektorns organisationer oavsett storlek, inriktning eller mål.

I mars 2017 hade 78 organisationer undertecknat överenskommelsen. Stockholm stad representeras genom socialförvaltningen och äldreförvaltningen.

Överenskommelsen och den vidare dialogen präglas av att staden och den idéburna sektorn möts som jämbördiga parter med olika roller. Jämbördigheten innebär att samverkan ska präglas av ömsesidighet och respekt för de olika rollerna.

Överenskommelsen ska lägga grunden för en vidare dialog. Denna dialog ska leda fram till handlingsplaner som innehåller konkreta och utvecklande åtgärder som skapar fördjupad samverkan mellan staden och de idéburna organisationerna inom socialtjänst- och äldreomsorgsområdet.

Stadsledningskontoret gör bedömningen att IOP borde kunna vara exempel på en konkret åtgärd som den ovan nämnda överenskommelsen syftar till att uppnå.

Andra sätt att stärka samverkan med idéburna organisationer
Då utrymmet för IOP är begränsat vill stadsledningskontoret framhålla att det finns ytterligare möjligheter för ökad samverkan med idéburna organisationer.

Stadsledningskontoret ser åtminstone tre sätt:

- Se över möjlighet att förenkla för idéburna organisationer att lämna anbud i stadens upphandlingar genom att ta bort sådana krav och villkor som förhindrar anbud från idéburna organisationer.
- Staden har möjlighet att reservera deltagandet för vissa så kallade sociala företag, alternativt föreskriva att kontrakt ska fullgöras inom ramen för program med skyddad anställning. Exempel på vilka leverantörer som kan vara aktuella är så kallade arbetsintegrerande sociala företag. Detta är en nyhet i LOU från 1 januari 2017.
- Ingå IOP under direktupphandlingsgränsen. Beloppsgränsen för direktupphandling enligt LOU är för närvarande ca 534 tkr. Stadsledningskontoret vill i sammanhanget påminna om att tjänster av samma slag som genomförts under året måste sammanräknas.