

Handläggare
Venemalm Sofia

Datum
2016-04-05

Diarienummer
SCN-2016-0135

Socialnämnden

Syftet med Idéburet Offentligt Partnerskap, IOP

Förslag till beslut

Socialnämnden föreslås besluta

att dokumentet *Modeller för samspelet med civila samhället* ska gälla som utgångspunkt för nämndens riktlinjer kring föreningsbidrag, partnerskap och upphandling samt,

att nämnden under förutsättning att övriga nämnder antar likalydande förslag till riktlinjer för Idéburet Offentligt Partnerskap antar förvaltningens bilagda förslag till riktlinjer för IOP.

Sammanfattning

I detta ärende tydliggör förvaltningen syftet med och det juridiska utrymmet för Idéburet Offentligt Partnerskap, IOP, mot bakgrund av att nämnden under år 2016 avser att ingå IOP med flera ideella organisationer, däribland TRIS och Röda Korset.

Förvaltningen föreslår riktlinjer och förutsättningar som reglerar nämndens framtida överenskommelser om IOP.

Med *Modeller för samspelet med civila samhället*, SCN- 2015-0264, tydliggör nämnden hur den kan bygga relationer med civila samhället. Dokumentet fungerar som en utgångspunkt för nämndens bidragsgivning och upphandling, men också för partnerskapsöverenskommelser med ideella organisationer.

Ärendet

Utgångspunkter i ärendet är *Överenskommelsen mellan Uppsalas föreningsliv och Uppsala kommun* LÖK, KSN-2013-0274 och *Modeller för samspelet med civila samhället*, SCN-2015-0264.

Med LÖK vill kommunen skapa tydliga förutsättningar och strukturer för dialog och stärkt samverkan med civila samhället. Syftet är att synliggöra och stärka ideella organisationers självständighet och oberoende, utveckla möjligheter för ideella organisationer att utgöra en viktig aktör inom välfärdsproduktionen och en tydlig roll i kommunens samhällsplanering och demokratiska process.

I *Modeller för samspel med civila samhället* visar nämnden vilka begrepp den vill använda sig av när det handlar om att beskriva det civila samhället. Nämnden ställer sig bakom värden som det civila samhällets organisationer bidrar till och föreslår tre huvudsakliga modeller för samspelet med dessa organisationer: bidrag, partnerskap och upphandling. Nämnden har ställt sig bakom beskrivningen av de olika modellerna formulerat utifrån syfte, vilka som kan komma ifråga för modellen, hur det går till att få del av nämndens finansiering samt hur modellen knyter an till principerna i den lokala överenskommelsen (LÖK):

- Principen om självständighet
- Principen om dialog
- Principen om samhällsutveckling
- Principen om kvalitet

Ett Idéburet Offentligt partnerskap (IOP) är en möjlighet för båda partner att uppfylla syfte och mål med den lokala överenskommelsen.¹

Det som är avgörande för hur nämnden utformar sin relation till civila samhället är vilket syfte nämnden har. Det finns två huvudsakliga roller som nämnden kan spela i förhållande till civila samhällets aktörer. Nämnden kan ge stöd för att möjliggöra ideella insatser som pågår inom nämndens ansvarsområde. Nämnden kan också beställa välfärdsinsatser från aktörer inom civila samhället. Dessa är ytterligheter som skiljer sig åt på flera punkter (se figur 2). Samtliga punkter behöver inte vara uppfyllda för att avgöra om det handlar om ett stöd eller en beställning, men det ska vid en samlad bedömning framgå om det handlar om ersättning för ett specifikt definierat uppdrag eller inte.

Stöd till ideella insatser	Beställning av välfärdsinsatser
Syftet: att tillgodose behov som organisationen ser	Syftet är att tillgodose behov som kommunen ser
Organisationen initierar verksamheten	Kommunen tar initiativ till att söka efter en leverantör
Verksamheten drivs utan vinstsyfte	Krav på att driva verksamheten utan vinstsyfte går inte att ställa
Verksamheten är inte uteslutande beroende av offentlig finansiering (t.ex. ideellt arbete förekommer)	Verksamheten ersätts fullt ut och är därför beroende av offentlig finansiering
Organisationen definierar själv kvalitet	Kommunen ställer kvalitetskrav på verksamheten
Inget uppdragsförhållande råder	Uppdragsförhållande råder
Organisationen är huvudman	Kommunen är huvudman
Stöd genom bidrag och partnerskap	Ersättning genom upphandling enligt LOU och LOV

Figur 2. Grundläggande skillnader mellan om finansieringen ska ses som ett stöd eller som en ersättning.²

¹ Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP) är ett begrepp som lanserats av organisationen Forum – idéburna organisationer med social inriktning

² Samma typ av uppdelning görs exempelvis av Upphandlingsutredningen 2010 i deras slutbetänkande *Goda affärer- en strategi för hållbar offentlig upphandling* (SOU 2012:12), s. 507-509.

Nämnden strävar efter att ge en organisation inom det civila samhället ett bidrag eller att ingå en överenskommelse om partnerskap framför att upphandla verksamhet av den. Nämnden vill på så sätt värna civila samhällets självständighet och låta organisationerna själva beskriva innehållet i sin verksamhet, vad den syftar till och vilken målgrupp den vänder sig till. I det fall föreningen/organisationen får ersättning för en utförd tjänst som är bestämd av nämnden ska den upphandlas.

Vad innebär ett partnerskap och vilka kan ingå en överenskommelse om partnerskap med nämnden?

Flera kommuner, regioner och landsting har infört möjligheten att ingå partnerskap med idéburna organisationer. Ett partnerskap syftar till att ge en ideell organisation möjlighet att på ett självständigt och självstyrande sätt vara en aktör att räkna med i utvecklingen av välfärd utan att bli en underleverantör till nämnden. Partnerskap kan ses som ett fördjupat verksamhetsbidrag för idéburna organisationer vars verksamheter och områden kompletterar nämndens ordinarie verksamhet.

För ideella organisationer erbjuder ett partnerskap en långsiktighet som främjar kvalitet, utveckling och självständighet. Nämnden kan å sin sida medverka till sociala innovationer och bidra till alternativa former av sättet att utföra tjänster och sätt att lösa samhällsproblem nämnden inte ensamt skulle möta.

Partnerskap riktar sig till ideella organisationer som inte konkurrerar med företag, vare sig på privata marknader eller på uppdrag av offentlig sektor. Det innebär också att den verksamhet som omfattas av partnerskapet också innehåller ett visst mått av ideellt arbete. Det går inte att ge full verksamhetsersättning inom ramen för ett partnerskap. Partnerskap riktar sig bland annat till etablerade organisationer med vilka nämnden eller kommunen har en relation sedan tidigare - då premisserna för partnerskap är att det finns en ömsesidig tillit mellan parterna. Det kan exempelvis handla om organisationer som nämnden tidigare beviljat verksamhetsbidrag.

Initiativ till partnerskap tas först och främst av den ideella organisationen. För att ett partnerskap ska bli aktuellt behöver nämnden uttalat vissa riktlinjer för partnerskap och inom vilka av nämndens ansvarsområden som partnerskapslösningar kan ingås. Nämnden kan också beskriva inom vilka utvecklingsområden nämnden önskar utveckla partnerskapslösningar. Dessa områden kan exempelvis synliggöras i nämndens verksamhetsplan. När en organisation tagit initiativet inleds en dialog om förutsättningarna för partnerskap, vilka effekter och resultat man vill uppnå.

Om dialogen leder fram till en samsyn kring vad partnerskapet ska avse och vilka resurser som nämnden respektive organisationen bidrar med kan en överenskommelse om partnerskap ingås.

Strider en överenskommelse om Idéburet Offentligt Partnerskap mot kommunallagen?

I kommunallagen (bl.a. i 2 kap. 1§) och enligt praxis regleras vad en kommun får och inte får göra. Det anses till exempel vara en kommunal angelägenhet (kompetensligt) att ha verksamhet inom idrotts- och fritidsområdet, folkbildningsområdet och kulturområdet samt att

ge bidrag till den typen av verksamhet. Det anses även tillåtet att ge bidrag till exempelvis 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 stötta det privata näringslivet (2 kap. 8 §).

Överenskommelse om IOP reglerar verksamhet som i sig är kompetensenlig. Det ska vara ett samarbete mellan en eller flera idéburna organisationer utan vinstsyfte och en eller flera offentliga partner. Den överenskomna verksamheten ska inte verka utifrån ekonomiska drivkrafter och det ska saknas en kommersiell marknad. Kommunen ska ha insyn i verksamheten, dock inte detaljstyra den. Kommunen bidrar med ett ekonomiskt stöd vilket inte inskränker organisationens självbestämmanderätt. En överenskommelse om partnerskap som ligger i linje med det som beskrivs ovan ligger närmare föreningsbidraget än ett kommersiellt kontrakt.

En överenskommelse om IOP kan liknas vid ett samarbetsavtal som kan vara kompetensenliga om de ingås under de förutsättningar som tidigare beskrivits. Då avtalen 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.

Strider överenskommelser om IOP med upphandlingslagstiftningen?

En överenskommelse om IOP kan inte likställas med ett upphandlingsavtal. När en kommun ska köpa varor och tjänster ska kommunen i de flesta fall följa lagen om offentlig upphandling (LOU). Det innebär att kommunen som upphandlande myndighet annonserar sin avsikt att köpa och fastställer villkoren i ett förfrågningsunderlag. Leverantören ges möjlighet att lämna anbud och anbuden utvärderas. På detta sätt tillvaratas konkurrensen och processen är transparent och icke-diskriminerande. Till skillnad från en överenskommelse om IOP önskar kommunen vid en upphandling att en leverantör levererar det som kommunen har beslutat sig för att köpa och parterna upprättar ett kommersiellt avtal. En överenskommelse om IOP kan jämföras med föreningsbidraget som inte är ett köp av en tjänst på en marknad utan en kommuns sätta att uppnå politiska mål inom det sociala området.

Strider IOP-avtal mot bestämmelserna 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 snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.”

Sociala tjänster av allmänt intresse

En särskild 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 således tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, som omfattas av fördragets konkurrens- och stadsstödsregler, och icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, som inte omfattas av konkurrens- och

stadsstödsreglerna. Gällande tjänster inom det sociala området använder man 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.

Vad som är sociala tjänster av allmänt intresse är inte definierat men kommissionen har beskrivit dem på följande sätt³ :

”Förutom vårdtjänster, som inte omfattas av detta meddelande, finns det två huvudkategorier av sociala tjänster:

- Lagstadgade och kompletterande sociala trygghetssystem, organiserade på olika sätt (ömsesidiga eller arbetsrelaterade organisationer), som täcker de största riskerna i livet, som de som är relaterade till hälsa, åldrande, arbetsolyckor, arbetslöshet, pension och funktionshinder.
- Andra viktiga tjänster som tillhandahålls direkt till individen. Dessa tjänster, som spelar en roll som förebyggande faktor och främjar den sociala sammanhållningen, består av anpassad hjälp för att underlätta social integration och skydda grundläggande rättigheter. De består för det första av hjälp till personer som befinner sig i en svår livs- eller krissituation (t.ex. orsakad av skuldsättning, arbetslöshet, drogberoende eller skilsmässa). För det andra består de också av verksamhet för att se till att de berörda personerna åter kan integreras i samhället (rehabilitering, språkutbildning för invandrare) och framförallt på arbetsmarknaden (arbetsträning och återintegration). Dessa tjänster är ett komplement och stöd för familjer särskilt för att ta hand om de yngsta och äldsta samhällsmedborgarna. För det tredje ingår i dessa tjänster åtgärder som syftar till integration av personer med långvariga hälsoproblem eller funktionshinder. För det fjärde ingår också subventionerade bostäder för socialt svagare medborgare och grupper. I vissa tjänster kan givetvis alla dessa fyra dimensioner ingå.”

Sett utifrån detta resonemang kan man dra slutsatsen att de tjänster som är aktuella för överenskommelse om IOP kan klassas som sociala tjänster av allmänt intresse.⁴

Slutsatser

Förvaltningens bedömning är att det finns goda juridiska möjligheter att tecknaöverenskommelse om IOP mellan offentliga parter och organisationer inom det sociala området under förutsättning att:

- de förutsättningar som Forum – idéburna organisationer med social inriktning ställer upp är riktiga bedöms denna typ av samarbetsavtal inte stå i strid med varken kommunallagen eller upphandlingslagstiftningen.
- Stadsstödsreglerna blir inte tillämpliga om verksamheten är av icke-ekonomisk art eller om ersättningen är av mindre betydelse (max 500 000 euro under tre år).

³ KOM (2006) 177 slutlig, 26.4 2006: Genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen.

⁴ För vidare läsning hänvisas till Göteborgs stadsjurists utredning av juridiska utrymmet för IOP: <http://socialutveckling.goteborg.se/uploads/IOP.pdf>

Stadsstödsreglerna är inte heller tillämpliga om ersättningen inte snedvrider konkurrensen eller påverkar samhandeln.

- Ersättningen är ett statsstöd men förenligt med fördraget (och därför ej anmälningspliktigt) om tjänsten tillgodoser vissa sociala behov och tilldelas genom en anförtroendehandling som ska uppfylla vissa villkor.

Förvaltning vill betona att det rättsliga läget på området fortfarande är oklart och att det i dagsläget saknas rättspraxis gällande överenskommelser om IOP. Det är viktigt att pröva varje tänkbar verksamhet mot kommunallagen, upphandlingslagstiftningen och statsstödsreglerna.

Inriktning

För att skapa långsiktiga och rimliga förutsättningar för fler ideella organisationer att delta i välfärdsutvecklingen bör överenskommelser om IOP prövas framför upphandlingar.

Ideella organisationer ska ges ökade möjligheter att i organiserad samverkan med nämnden medverka till sociala innovationer och alternativa former av sättet att utföra tjänster samt sätt att lösa samhällsproblem. IOP ska stimulera och utveckla metoder för att möta samhällsbehov som nämnden annars inte ensamt skulle möta. Verksamhet och organisation med vilken nämnden avser att ingå IOP med ska bedömas bidra till lokal välfärdsutveckling och delaktighet i samhället.

För långsiktighet och strategiskt anslag i planeringen bör nämnden i verksamhetsplanen ange verksamhetsområden inom vilka nämnden eftersträvar partnerskaplösningar. En beskrivning ska göras av behov utifrån omvärldsanalys samt utifrån intentioner i politiska program, policys, planer eller visioner om ideella organisationers medverkan i välfärdsutveckling för en socialt hållbar kommun.

Förslag till riktlinjer för Idéburet Offentligt Partnerskap, IOP

För att en partnerskapslösning ska vara aktuell bör verksamheten förslagsvis svara mot följande riktlinjer och förutsättningar:

Förutsättningar

1. Verksamheten sker på initiativ av den idéburna organisationen.
2. Verksamheten bedöms bidra till en lokal utveckling och delaktighet i samhället.
3. Nämnden är inte intresserad av att ha organisationen som underleverantör utan eftersträvar att relationen ska vara mer jämlik, och att organisationen är en fortsatt fri och självständig aktör.
4. Nämnden värnar den ideella organisationens självständighet och detaljstyr inte verksamheten.

5. Verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program, plan, policy eller vision där ideella organisationer omnämns, i synnerhet den lokala överenskommelsen mellan föreningslivet och Uppsala kommun.
6. Båda parter bidrar i någon form till att utveckla verksamheten, exempelvis genom finansiella resurser, lokaler eller ideellt arbete.
7. Verksamheten ses inte som en del av nämndens organisations-, projekt- eller verksamhetsbidrag.
8. Överenskommelsen om partnerskap förväntas gälla mer än tolv månader.

Överenskommelse

En överenskommelse om partnerskap ska innehålla följande uppgifter:

- Partnerskapets syfte och mål
- Värdegrund för partnerskapet, d.v.s. gemensamma förhållningssätt för partnerskapet
- En beskrivning av bakgrund och syftet
- Partnerskapets uppdrag och målgrupp
- En beskrivning av ideella organisationens och Uppsala kommuns respektive åtaganden
- Tidsram för partnerskapet
- Utbildning/kunskapsöverföring, t.ex. att organisationen ska bidra till kunskapsöverföring till samverkansparter inom Uppsala och att nämnden ska sprida information och bistå med marknadsföring när så är möjligt
- Samverkansformer, exempelvis gemensamma möten och uppföljningar
- Utvärdering och uppföljning, exempelvis inlämning av verksamhetsplan, avrapporteringar och uppföljningsbesök
- Former för dokumentation och redovisning till nämnden
- Former för implementering av resultat och erfarenheter
- En beskrivning av vilka ekonomiska ramar som reglerar partnerskapet i form av finansiering, tillgång till andra resurser och frivilligt arbete
- Bidragsersättning och rutiner för utbetalning och redovisning

Ideella organisationer som kan ingå partnerskap

- Organisationen ska ha en lokal anknytning och vända sig till invånarna i Uppsala kommun.
- Organisationen ska vara uppbyggd och fungera enligt demokratiska principer, samt ta ställning för demokratin, kulturell mångfald och samhällsnyttan.
- Organisationens verksamhet ska ha allmänintresse och vara öppen för alla som delar organisationens syfte.
- Organisationens särintresse får inte stå i strid med kommunens riktlinjer eller gällande lagstiftning.

- All verksamhet ska vara drogfri och organisationen får inte bedriva verksamhet som kan skapa positiva attityder till våld, alkohol eller droger.
- Organisationens verksamhet får inte leda till diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning och ålder.
- Organisationen ska inte ha skatteskulder.

Uppgifter

I samband med dialogen om överenskommelse ska den ideella organisationen till nämnden inlämna följande uppgifter:

- Stadgar
- Beskrivning av föreningens verksamhetsidé och ordinarie verksamhet
- Årsmötesprotokoll
- Verksamhetsberättelse
- Ekonomisk berättelse med bokslut
- Revisionsberättelse
- Verksamhetsplan och styrelseförteckning
- Uppgift om medlemsantal

Bedömning

En bedömning görs av varje organisation utifrån riktlinjerna. I det fall flera organisationer är intresserade av att ingå partnerskap med nämnden i samma fråga görs bl.a. en bedömning om nytänkande, innovativa lösningar och nydanande insatser, och på vilket sätt de kompletterar kommunens egna insatser inom området.

Nytänkande kan vara av olika slag, som att ge nya svar på grundläggande frågor med behovsbeskrivningar, innovativ tillämpning av befintliga metoder på nya områden och nya innovativa lösningar. Det sätt organisationen avser ta tillvara på och använda kompetenser, erfarenheter och övriga resurser i den egna organisationen samt hur resultat och erfarenheter ska implementeras i den egna organisationen, i nämnden och förvaltningen. En beskrivning av hur resultat som förväntas ha en generell karaktär kan användas av andra organisationer.

Ekonomiska konsekvenser

Nämndens överenskommelse om IOP ska finansieras inom budgetram ur berört verksamhetsområdes budget.

Socialförvaltningen

Jan Holmlund
Direktör