Uppsala kommun

Datum:
2026-11-04

Diarienummer:
AMN-2025-00685

Arbetsmarknadsförvaltningen
Tjänsteskrivelse

Arbetsmarknadsnämnden

Handläggare:
Eva Hellstrand

Aktivitetskravet i förhållande till idéburet offentligt partnerskap (IOP)

Förslag till beslut

Arbetsmarknadsnämnden beslutar

1. **att** lägga informationen till handlingarna.

Ärendet

Vid nämndens sammanträde i oktober 2026 önskades ytterligare skriftlig information avseende möjligheten att samverka med föreningslivet inom ramarna för aktivitetskravsreformen. I ärendet förtydligas bedömningen att avråda från samverkan inom idéburet offentligt partnerskap inom aktivitetskravet i en promemoria från juridiska enheten och upphandlingsavdelningen, **bilaga 1**. Mot bakgrund av ekonomiska och andra risker som följer av att agera i strid med upphandlingsreglerna avråds från att ingå idéburet offentligt partnerskap avseende verksamhet som kommunen enligt lag är skyldig att tillhandahålla.

Beredning

Ärendet har beretts av arbetsmarknadsförvaltningen i samverkan med kommunledningskontoret.

Föredragning

Juridiska enheten och upphandlingsavdelningen har i en gemensam promemoria förtydligat rättsläget avseende följande fråga:

Vilka möjligheter finns det att införskaffa aktiviteter som kommunen är skyldig att tillhandahålla enligt socialtjänstlagen genom så kallade IOP (idéburet offentligt partnerskap)?

I promemorian redogörs bland annat för att införskaffandet av aktiviteter som omfattas av aktivitetskravet behöver innefatta en viss volym, krav på kvalitet, uppföljning och närvarorapportering. Kommunen är som huvudman ansvarig för att verksamheten uppfyller kraven i socialtjänstlagen. Det är därför fråga om tjänster av ekonomiskt intresse för kommunen. Bedömningen är därför att dessa aktiviteter omfattas av kravet på upphandling. Mot bakgrund av de ekonomiska och andra risker som följer av att agera i strid med upphandlingsreglerna avråder juridiska enheten och upphandlingsavdelningen från att ingå idéburet offentligt partnerskap avseende verksamhet som kommunen enligt lag är skyldig att tillhandahålla. Se **bilaga 1** för redovisning av relevanta regelverk och analys i övrigt.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i ärendet.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 4 november 2026
- Bilaga 1, Aktivitetskrav och IOP

Arbetsmarknadsförvaltningen

Helena Clementson
Förvaltningsdirektör

Uppsala kommun

Datum:
2026-11-03

Juridiska enheten
Promemoria

Handläggare:
Helena Swahn, kommunjurist

Aktivitetskrav och IOP

Detta är en juridisk bedömning framtagen utifrån en specifik frågeställning som har lyfts. Underlaget har tagits fram i samverkan mellan juridiska enheten och upphandlingsavdelningen. Bedömningen kan utgöra underlag för diskussioner om hantering och alternativ inför ställningstaganden som rör upphandling och avtal avseende sådana aktiviteter som omfattas av aktivitetskravet enligt 12 kap. 6 a § socialtjänstlagen (2025:400), SoL, och som enskilda kan åläggas att delta i enligt 12 kap 4 a och 4 d §§.

1. Frågeställning

Den aktuella frågeställning som avhandlas i denna promemoria är följande:

”Vilka möjligheter finns det att införskaffa aktiviteter som kommunen är skyldig att tillhandahålla enligt socialtjänstlagen genom s.k. IOP (idéburet offentligt partnerskap)?”

2. Regelverk

Nedan redogörs för relevanta regelverk, och därefter görs en analys där tillämpningen utifrån den aktuella frågeställningen bedöms.

2.1. Kort om socialtjänstverksamhet och upphandlingsregelverket

Kommunen ansvarar, enligt socialtjänstlagen, för att det finns aktiviteter som möter behovet av meningsfull heltidssysselsättning, för personer som får försörjningsstöd. Reglerna är obligatoriska och det finns ingen möjlighet för en kommun att avstå från att tillhandahålla sådana aktiviteter. Härutöver finns även en skyldighet för kommunen att, för den som har fått försörjningsstöd under minst tre sammanhängande månader, begära att den enskilde ska delta i sådana aktiviteter (aktivitetskrav).

Kommunen kan överlåta till privata utförare att utföra uppgifter inom socialtjänsten genom avtal. När kommunen anskaffar sådana tjänster aktualiseras upphandlingsskyldigheten enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU.

Vilket upphandlingsförfarande som ska användas beror på upphandlingens värde och tjänstens art. Oavsett upphandlingsförfarande gäller de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Principerna innebär bland annat att kommunen inte får gynna eller missgynna vissa leverantörer utan saklig grund, att upphandlingen ska präglas av transparens och att de krav som ställs i upphandlingen måste stå i rimlig proportion till upphandlingens syfte.

Reglerna är avsedda att säkerställa en konkurrensneutral och transparent process, vilket minskar risken för otillbörlig favorisering av enskilda utförare. Reglerna bidrar även till kostnadseffektivitet, eftersom olika leverantörer ges möjlighet att konkurrera om att tillhandahålla socialtjänst med god kvalitet till bästa möjliga villkor.

Underlåtenhet att följa upphandlingsreglerna kan få betydande rättsliga konsekvenser. Förutom risken för överprövning och ogiltigförklaring av upphandlingsbeslut kan tillsynsmyndigheten besluta om upphandlingsskadeavgift om kommunen sluter avtal utan föregående annonsering i strid med LOU. Upphandlingsskadeavgiften kan uppgå till upp till tio procent av upphandlingens värde, dock högst 20 miljoner kronor, och bestäms utifrån värdet på tjänsten och allvarligheten i överträdelsen.

2.2. Kort om IOP – Idéburet offentligt partnerskap

Idéburet offentligt partnerskap saknar rättslig definition, men utgör en samverkansform som, om vissa förutsättningar är uppfyllda, möjliggör avtalsrättslig samverkan utan att en upphandling måste genomföras. Det är således viktigt att ha klart för sig att IOP inte är ett alternativ till traditionell upphandling. Om föremålet för kommunens köp avser något som faller inom det upphandlingsrättsliga området, är IOP således inte möjligt. Kommunen måste också säkerställa att varken kommunallagens förbud mot stöd till näringsverksamhet, utan att det föreligger synnerliga skäl är uppfyllda eller att statsstödsreglerna blir tillämpliga, för det stöd som lämnas inom ramen för ett IOP.

Begreppet IOP lanserades 2010 av den dåvarande organisationen Forum, som definierade samverkansmodellen utifrån åtta fastställda kriterier:

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 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 marknad eller en konkurrenssituation att vårda.
6. Bägge parterna är med och finansierar verksamheten (via pengar eller andra insatser).
7. Verksamheten detaljregleras inte 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.

Det faktum att den idéburna aktören måste bidra till verksamheten innebär också att det är uteslutet att ingå ett IOP som innefattar en ekonomisk transaktion som överstiger det pris till vilket motsvarande tjänst kan köpas för på den fria marknaden. Det är alltså inte möjligt att genom ett IOP betala ut mer medel till en idéburen aktör än vad denne skulle ha erhållit vid en upphandling.

IOP har efter detta utvecklats till olika samarbeten som ibland liknar kommersiella avtal och ibland har karaktären av bidrag. Samverkansformen är inte reglerad i någon lag och kan endast användas så länge den är förenlig med övriga regelverk. Upphandlingsmyndigheten förmedlar via sin hemsida att följande kriterier måste vara uppfyllda för att ett IOP ska kunna anses vara möjligt[1]:

- Partnerskapet ska bygga på ett gemensamt samverkansbehov där båda parter har ett gemensamt engagemang och ansvar för att uppnå det gemensamt formulerade målet. Det ska råda en ömsesidig samverkansrelation som bygger på tillit med syftet att uppnå ett visst samhälleligt mål, och inte på ett kommersiellt avtal.
- Målet eller målen som ska uppnås ska vara allmännyttiga, och en utgångspunkt är att det inte ska finnas några färdiga lösningar eller tjänster som kan köpas.
- Båda parter ska bidra med resurser till verksamheten. Det behöver inte handla om pengar utan den idéburna parten kan exempelvis bidra med ideellt arbete och den offentliga parten med lokaler eller administrativa resurser.

Exakt var gränsen går för upphandlande myndigheters möjlighet att samverka genom IOP är inte klarlagd. Gränsen brukar beskrivas vara uppnådd när avtalet innehåller ekonomiska villkor som innebär att myndigheten erhåller en prestation mot vederlag och att det som anskaffas är av direkt ekonomiskt intresse för myndigheten.

Frågan om huruvida socialtjänstverksamhet som kommuner är skyldiga att tillhandahålla utgör en prestation/tjänst som utgör ett ekonomiskt intresse för kommunen har prövats i det s.k. Alingsåsmålet (HFD 2020 ref 15). Målet gällde ett äldreboende där Alingsås kommun tidigare upphandlat driften. När det tidigare avtalet löpte ut beslutade kommunen att låta Diakonistiftelsen, som tidigare drivit verksamheten efter upphandling, att fortsätta driva äldreboendet inom ramen för ett IOP i stället för att upphandla driften på nytt. Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, uttalade i målet att eftersom kommunen är ansvarig för att tillhandahålla äldreomsorg, inklusive särskilda boendeformer för äldre, enligt socialtjänstlagen, är en överenskommelse där en stiftelse åtar sig att tillhandahålla sådana tjänster för kommunens räkning i utbyte mot ekonomisk ersättning av ekonomiskt intresse för kommunen. Den överenskommelse som hade träffats (IOP) gav upphov till ömsesidiga rättigheter och skyldigheter och kunde ytterst bli föremål för prövning i allmän domstol – vilket enligt HFD innebar att det var fråga om ett avtal med ekonomiska villkor i upphandlingslagstiftningens mening. HFD beaktade även att det i Sverige finns en marknad för denna typ av tjänster.

HFD:s slutsats var att stiftelsen, när denna tillhandahöll en tjänst på en marknad, var att betrakta som en leverantör i upphandlingsrättslig mening, och att det i sammanhanget saknade betydelse om stiftelsen hade ett vinstsyfte, var organiserad som ett företag eller närvarande stadigvarande på marknaden.

2.2. Kravställning vid köp av socialtjänstverksamhet

Socialtjänsten har ett brett uppdrag. Vissa åtgärder är av övergripande karaktär och socialtjänsten har genom den nya socialtjänstlagen fått ett förtydligat uppdrag att arbeta förebyggande. Detta innebär att socialnämnder kan besluta om stötta enskilda i samhället genom en rad olika förebyggande verksamheter och insatser. Dessa är inte

[1] Idéburet offentligt partnerskap | Upphandlingsmyndigheten

obligatoriska, vilket skapar ett handlingsutrymme för kommunerna att hitta lokala lösningar för att på olika sätt försöka nå nya målgrupper.

För verksamhet som kommunen är skyldig att tillhandahålla – såsom i detta fall aktiviteter enligt aktivitetskravet – är handlingsutrymmet mindre. Kommunen har i egenskap av huvudman för verksamheten en skyldighet att säkerställa att sådana aktiviteter finns och att de fungerar i enlighet med lagens syfte. Detta oavsett om verksamheten bedrivs i egen regi eller om uppgiften överlåtits till privat utförare.

För aktivitetskravet behöver kommunen således säkerställa en viss volym (antal platser), en viss kvalitet samt ställa krav på uppföljning av verksamheten och rapportering av närvaro på individnivå. Denna typ av krav innebär att avtalet sannolikt kommer att klassificeras som ett tjänstekontrakt av ekonomiskt intresse för kommunen, för vilket upphandlingsskyldighet gäller.

3. Juridisk bedömning

Frågan som nu aktualiserats är vilka möjligheter Uppsala kommun har att ingå IOP för att möjliggöra för dessa att tillhandahålla aktiviteter som kommunen ansvarar för.

3.1. Risker och begränsningar

I Alingsåsdomen, har HFD på ett tydligt sätt klargjort HFD:s syn på kommunernas möjligheter att ingå IOP eller liknande överenskommelser med idéburna aktörer när det gäller socialtjänstinsatser som kommunen är skyldig att tillhandahålla. Detta ställningstagande kan appliceras på frågan om det är möjligt att införskaffa aktiviteter som kommunen är skyldig att tillhandahålla enligt socialtjänstlagen, genom IOP.

När kommunen ska ta ställning till om man ska ingå ett IOP för de aktiviteter som nu är i fråga, bör risken för upphandlingsskadeavgift och skadestånd beaktas. I Alingsåsmålet dömdes Alingsås kommun att betala en upphandlingsskadeavgift om 5 miljoner kronor. Det finns även en risk att en utförare, som anser att den skulle ha blivit den valda leverantören om tjänsten i stället hade upphandlats, kan begära skadestånd. En sådan talan förs som en civilrättslig process och innebär att kommunen, vid förlust, måste ersätta den privata utföraren för det positiva kontraktsintresset, det vill säga för utebliven vinst. Härutöver tillkommer den förtroendeskada som kommunen kan försätta sig i genom att gynna särskilt utvalda aktörer på det sätt som sker vid en IOP.

Utifrån de kriterier som sattes upp av Forum, och utifrån upphandlingsmyndighetens ställningstagande om vad som måste vara uppfyllt för att det ska vara möjligt att ingå ett IOP, kan konstateras att det finns ett antal av dessa kriterier och krav som inte uppfylls när det gäller obligatorisk socialtjänstverksamhet.

- Verksamheten har inte tillkommit som ett initiativ av den idéburna organisationen.
- Verksamheten är inte ”ett led i att förverkliga ett politiskt program” utan ett resultat av kommunens lagstadgade skyldigheter
- Verksamheten bidrar inte till lokal utveckling eftersom kommunen är skyldig att tillhandahålla den oavsett
- Detaljreglering från kommunen krävs för att kommunen ska uppfylla sitt ansvar som huvudman enligt kommunallagen (jfr kommunallagen 10 kap, överlämnande av kommunala angelägenheter)
- Målet som ska uppnås är inte allmännyttigt, utan avser fullgörandet av en kommunal skyldighet

- Det finns, och kommer med tiden att utvecklas, en marknad med färdiga lösningar och tjänster som kan köpas.

Därtill kommer de begränsningar som ett IOP för med sig – bland annat att avtalet inte får innehålla utkrävbara rättigheter som kan åberopas i domstol och att den idéburna aktören själv måste bidra med resurser till verksamheten. Ett IOP är därmed olämpligt i de fall kommunen vill utöva kontroll och tillsyn över en verksamhet – vilket är obligatoriskt då verksamheten innefattar verkställighet av kommunala myndighetsbeslut.

3.2. Slutlig bedömning

De aktiviteter som omfattas av aktivitetskravet enligt 12 kap. 6 a § socialtjänstlagen (2025:400), SoL, och som enskilda kan åläggas att delta i enligt 12 kap 4 a och 4 d §§, uppfyller varken de kriterier som sattes upp av Forum för ett IOP eller de kriterier som enligt upphandlingsmyndigheten måste föreligga för att ett IOP ska vara möjligt.

Införskaffandet av dessa aktiviteter behöver innefatta en viss volym, krav på kvalitet, uppföljning och närvarorapportering, och kommunen är som huvudman ansvarig för att verksamheten uppfyller kraven i socialtjänstlagen. Det är därför fråga om tjänster av ekonomiskt intresse för kommunen. Bedömningen är därför att dessa aktiviteter omfattas av kravet på upphandling.

Mot bakgrund av de ekonomiska och andra risker som följer av att agera i strid med upphandlingsreglerna avråder juridiska enheten och upphandlingsavdelningen starkt från att ingå IOP avseende verksamhet som kommunen enligt lag är skyldig att tillhandahålla.

Uppsala, datum som ovan

Lena Grapp	Helena Swahn	Manfred Romedal
Stadsjurist	Kommunjurist	Enhetschef, upphandling