

Handläggare
Ulf Lundström

Datum
2016-02-18
Rev.2016-02-26

Diarienummer
AMN-2016-0038

Arbetsmarknadsnämnden

Syftet med Idéburet Offentlig Partnerskap, IOP

Förslag till beslut:

- att** godkänna redovisningen som underlag för nämndens framtida insatser med Idéburet Offentligt Partnerskap.
- att** uppdra till förvaltningen att utarbeta förslag till riktlinjer för Idéburet Offentligt Partnerskap.

Sammanfattning

Med *Modeller för samspelet med civila samhället*, UAN-2013-040, **bilaga 1**, tydliggör nämnden hur den kan bygga relationer till det civila samhället. Dokumentet fungerar som en utgångspunkt för nämndens bidragsgivning och upphandling, men också för partnerskapslösningar med ideella organisationer.

I detta ärende tydliggör förvaltningen utifrån uppdrag i nämndens verksamhetsplan syftet med och det juridiska utrymmet för Idéburet Offentligt Partnerskap, IOP mot bakgrund av att nämnden avser att under år 2016 ingå IOP med fler ideella organisationer.

Förvaltningen föreslår riktlinjer och förutsättningar som reglerar nämndens framtida överenskommelser om IOP, sid.11.

Föredragning

Utgångspunkter i detta ärende är *Överenskommelse mellan Uppsalas föreningsliv och Uppsala kommun LÖK*, KSN-2013-0274, 2013-05-2013 och *Modeller för samspelet med civila samhället*, UAN-2013-040.

Med LÖK vill kommunen skapa tydliga förutsättningar och strukturer för dialog och samverkan med det civila samhället (definition se bilaga 1 sid. 4 och 18). Syftet är att: synliggöra och stärka ideella organisationers självständighet och oberoende, utveckla möjligheter för ideella organisationer att utgöra en viktig aktör inom välfärdsutvecklingen och att ge ideella sektorn en tydlig roll i kommunens samhällsplanering och demokratiska process.

I dokumentet om modeller visar nämnden vilka begrepp den vill använda sig av när det handlar om att beskriva det civila samhället. Nämnden lyfter fram värden som det civila

samhällets organisationer bidrar till och föreslår tre huvudsakliga modeller för samspelet med dessa organisationer: bidrag, partnerskap och upphandling. Inom bidrag och upphandling finns flera olika varianter. Nämnden beskriver varje modell utifrån syfte, vilka som kan komma i fråga för modellen, hur det går till för att få del av nämndens finansiering och hur modellen knyter an till principerna i den lokala överenskommelsen mellan föreningslivet och Uppsala kommun, LÖK.

Utgångspunkt för nämndens modeller är att medborgarnas drivkraft, förmågor och engagemang tas till vara. I likhet med regeringens nationella innovationsstrategi och EU 2020-strategin anser nämnden att det civila samhället har en särskilt framträdande uppgift inom samhälls-entreprenörskap och sociala innovationer. Inom det civila samhället identifieras behov och inom det civila samhället tas initiativ till att skapa en positiv samhällsutveckling. Inom det civila samhället skapas utrymme för det engagemang och samarbete som utgör fundamentet i en fungerande demokrati.

Med *Modeller för samspelet med civila samhället* vill nämnden tydliggöra hur nämnden kan bygga relationer till det civila samhället. Tydligheten ska bidra till att civila samhällets aktörer ska ha likvärdiga möjligheter att få stöd av nämnden. När nämnden ger bidrag ska det ske utifrån tydliga kriterier och när nämnden genomför upphandlingar ska de utformas så att civila samhällets organisationer också kan delta. Modellerna för samspel fungerar därmed som utgångspunkter när nämnden utformar riktlinjer för stöd eller underlag för upphandling. Nämnden eftersträvar att alla modeller tar hänsyn till de principer som lyfts fram i den lokala överenskommelsen mellan kommunen och det civila samhällets organisationer.

Principer för samspelet med civila samhället

Den lokala överenskommelsen med föreningslivet och Uppsala kommun innehåller ett antal principer för samverkan.¹ Dessa principer knyter väl an till den nationella politiken för det civila samhället och fungerar som utgångspunkt för nämndens relation till det civila samhället. Principerna i den lokala överenskommelsen är:

- Principen om självständighet
- Principen om dialog
- Principen om samhällsutveckling
- Principen om kvalitet
- Principen om mångfald och integration

Nämndens eftersträvar att ta hänsyn till samtliga dessa principer i sin relation till civila samhället, men tyngdpunkten kan variera mellan olika modeller för samspel. Det övergripande ansvaret för att omsätta den lokala överenskommelsen i praktiken är dock kommunövergripande och åvilar kommunstyrelsen.

Civila samhällets olika roller

Regeringen lyfter fram tre huvudsakliga roller för civila samhällets aktörer²):

- rollen som röstbärare, granskare och opinionsbildare
- rollen som servicegivare
- rollen som utförare

¹ Överenskommelsen använder begreppen "föreningsliv" och "föreningar", men tydliggör att detta förutom ideella föreningar även omfattar sociala företag, trossamfund, stiftelser, ekonomiska föreningar och andra ideellt och informellt engagerade som finns i Uppsala.

² En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55).

De tre rollerna bidrar var och en till konkreta värden för samhället. För civila samhället kan det handla om att ha möjlighet att påverka eller att ge och få service av olika slag. För nämnden handlar det om att få tydligare bilder av vad medborgarna behöver, bättre beslutsunderlag, faktiska komplement till nämndens egna insatser och ökad kvalitet i tjänster och service.

Nämnden menar också att det även finns mer osynliga värden som civila samhället bidrar till. Dessa värden handlar om att skapa mening och sammanhang, att öka social tillit och sammanhållning människor emellan. Denna del knyter starkt an till begreppet *socialt kapital* 1) som kan ses som en resurs vid sidan av fysiskt kapital och humankapital. Socialt kapital handlar om att det finns förtroende människor emellan som gynnar samarbete och i förlängningen demokrati, tillväxt och folkhälsa.

Stöd till ideella insatser eller beställning av välfärd?

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 båda ytterligheter 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 kvaliteten | 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⁾

Nämnden eftersträvar att ge en organisation inom det civila samhället ett bidrag eller att ingå en partnerskapslösning 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 får ersättning för en utförd tjänst som är bestämd av nämnden ska den upphandlas.

1. Framtidskommissionen (2012). Sammanbindande socialt kapital kännetecknas av förtroende, samhörighetskänsla och lojalitet och bildas mellan medlemmar i en specifik grupp. Det bidrar till social tillit, ömsesidig respekt och förtroende samt social sammanhållning (min anm.)
2. Samma typ av uppdelning görs av exempelvis Upphandlingsutredningen 2010 i deras slutbetänkande *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling* (SOU 2013:12), s. 507-509.

En förening kan för en del av sin verksamhet få exempelvis ett verksamhetsbidrag, för en annan del en ersättning för utförd tjänst som är upphandlad enligt LOU eller LOV. Dessa båda delar måste då hållas isär av organisationen så att bidragsdelen inte fungerar som en subvention för utförardelen.

Partnerskap och den lokala överenskommelsens principer

År 2013 undertecknades en Överenskommelse om samverkan mellan Uppsalas föreningsliv och Uppsala kommun, LÖK. Syftet är att skapa ett långsiktigt hållbart Uppsala genom att stärka samspelet mellan den offentliga och den idéburna sektorn. Målet är att utveckla möjligheter för den idéburna sektorn att utgöra en viktig aktör inom välfärdsutvecklingen. Ett Idéburet – offentligt partnerskap (IOP) är en möjlighet för båda parter att uppfylla syfte och mål 1).

Principen om dialog uppfylls i hög grad vid partnerskap. Det är genom dialog som partnerskapet kommer till. Det är organisationen själv som tar initiativ till partnerskap och som är med och definierar vad som ska göras, för vilka, med vilken kvalitet och med vilket önskvärt resultat. Den ideella organisationens roll i dialogen knyter an till *principen om självständighet*. Denna princip gynnas även av att partnerskapet syftar till en större långsiktighet än verksamhetsbidrag. Partnerskapet definierar inte några detaljerade krav på exempelvis kvalitet, utan utgår från en behovsbild, vad som ska göras och vad det ska leda till. Organisationens har ett stort handlingsutrymme att slå fast hur det ska göras. Eftersom organisationen är så påtagligt involverad i att både definiera behoven och föreslå lösningen bidrar partnerskap till att *principen om samhällsutveckling* uppfylls. I dialogen är den ideella organisationen direkt involverad i att diskutera vad som är kvalitet, vilket gynnar *principen om kvalitet*. Partnerskapets fokus på områden som kompletterar nämndens ordinarie verksamhet bidrar till ett rikare utbud av service till kommuninvånarna, vilket främjar *principen om mångfald och integration*.

Vilka kan ingå partnerskap med nämnden?

Flera kommuner, regioner och landsting har infört möjligheten att ingå partnerskap med idéburna organisationer. Syftet med ett partnerskap är att ge en ideell organisation möjlighet att på ett självständigt och självstyrande sätt vara en viktig aktör inom välfärdsutvecklingen utan att bli en underleverantör till offentlig verksamhet. Partnerskap kan ses som en form av fördjupat verksamhetsbidrag för idébaserade organisationer. Partnerskap fokuserar områden som kompletterar nämndens ordinarie verksamhet.

För ideella organisationer erbjuder ett partnerskap en långsiktighet som främjar kvalitet och utveckling. För nämnden är partnerskap en möjlighet att medverka till sociala innovationer och alternativa former av sättet att utföra tjänster och sätt att lösa samhällsproblem. Partnerskap kan därigenom stimulera och utveckla metoder för att möta samhällsbehov som nämnden annars 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

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

som partnerskapet omfattar innehåller ett visst mått av ideellt arbete. Partnerskap riktar sig bland annat till etablerade organisationer med vilka nämnden eller kommunen har en relation. Vanligtvis handlar det om organisationer som nämnden har en kännedom om sedan tidigare, exempelvis genom att de tidigare fått verksamhetsbidrag.

Hur kan en organisation och nämnden ingå ett partnerskap?

Initiativet 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 beskrivas i nämndens verksamhetsplan. När en organisation tagit initiativet inleds en dialog om förutsättningarna för partnerskap, vilka effekter och resultat man vill uppnå. Generellt sett krävs följande förutsättningar:

- Verksamheten sker främst på initiativ av den ideella organisationen
- Verksamheten bedöms bidra till en lokal utveckling och delaktighet i samhället
- Nämnden är inte intresserad av att ha organisationen som underleverantör utan eftersträvar att relationen ska vara mer jämlik, och organisationen en fortsatt fri och självständig aktör
- Nämnden värnar den ideella organisationens självständighet och detaljstyr inte verksamheten
- 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
- Båda parter bidrar i någon form till att utveckla verksamheten, exempelvis genom finansiella resurser, lokaler eller ideellt arbete
- Det finns inte en marknad eller en konkurrenssituation att vårda, d.v.s. ett partnerskap exkluderar inte andra aktörer alternativt konkurrerar ut dem på den fria marknaden.
- Verksamheten inte kan ses som en del av det normerade föreningsbidraget
- Verksamheten ses inte som en del av nämndens organisations-, projekt- eller verksamhetsbidrag.
- Verksamheten detaljregleras inte från kommunens sida.
- Verksamheten avses att drivas under längre tid än ett år.

Om förutsättningarna uppfylls inleds en dialog kring vilka behov verksamheten ska möta. Den ideella organisationen lyfter fram sin bild av hur behoven hos en viss målgrupp ser ut och vilken verksamhet som kan tillgodose behoven. Därefter diskuteras vad organisationen kan göra och vad kommunen kan göra. Om dialogen leder fram till en samsyn kring vad partnerskap ska avse och vilka resurser som nämnden respektive organisationen bidrar med ingås en överenskommelse. En sådan överenskommelse bör innehålla:

- Partnerskapets syfte och mål
- Värdegrund för partnerskapet, d.v.s. gemensamma förhållningssätt för partnerskapet
- Partnerskapets uppdrag och målgrupp
- 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
- En beskrivning av vilka ekonomiska ramar som ryms inom partnerskapet i form av finansiering, tillgång till andra resurser och frivilligt arbete
- Ekonomisk ersättning och rutiner för utbetalning och redovisning

När kan en överenskommelse om IOP ingås?

De två vanligaste modellerna för samverkan mellan offentliga aktörer och idéburna aktörer är bidrag (föreningsbidrag) och upphandlande tjänster. Det normerade bidraget svarar mot behovet att det ska finnas idéburna organisationer i vårt samhälle. Bidragen utgår för att försvara existensen av organisationerna, för att vi som samhälle gör bedömningen att denna existens är av godo för oss alla. Ett exempel är nämndens verksamhetsbidrag till föreningar bildade på etnisk grund, s.k. invandrarföreningar. Vid upphandling säkerställs att konkurrensen tillvaratas, men verksamheten styrs av den upphandlande myndigheten och det finns en risk att föreningarna stöps om till underleverantörer. En överenskommelse om IOP är en samverkansmodell mitt emellan normerade bidrag och upphandling som innebär att den idéburna organisationen bidrar till samhällsutvecklingen på ett mer konkret sätt än vad bidragen ger utrymme för, men som inte bygger på marknadsmekanismer och kommersiella kontrakt.

Strider en överenskommelse om IOP mot kommunallagen?

I kommunallagen (bl.a. i 2 kap. 1 §) och i praxis regleras vad en kommun får göra och inte göra. Det anses t.ex. vara en kommunal angelägenhet (kompetensenligt) att ha verksamhet inom t.ex. idrotts- och fritidsområdet, folkbildningsområdet och kulturområdet 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 undan-tagsfall tillåtet att ge stöd till enskilda näringsidkare eftersom det som regel inte är en kommunal angelägenhet att stödja det privata näringslivet (2 kap. 8 §).

Frågan är då om överenskommelse om IOP är förenligt med kommunallagen. Överenskommelse om IOP reglerar en verksamhet som i sig är kompetensenlig. Det ska vara ett samarbete mellan en eller flera idéburna organisationer utan vinstsyfte och en eller flera offentliga parter. Den avtalade verksamheten ska inte ha ekonomiska drivkrafter och det ska saknas en kommersiell marknad. Kommunen ska ha insyn i verksamheten, kunna påverka och följa upp verksamheten men inte detaljstyra den. Kommunen bidrar som regel med ekonomiskt stöd men bidraget inkräktar inte på organisationens självbestämmanderätt. En överenskommelse om IOP som uppfyller de villkor som beskrivits ovan ligger närmare föreningsbidraget och andra typer av tillåtna bidrag än ett kommersiellt kontrakt.

En överenskommelse om IOP är en typ av samarbetsavtal som kan vara kompetensenliga om de ingås under de förutsättningar som har beskrivits ovan. 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.

När en kommun ska köpa varor och tjänster ska kommunen i de flesta fall följa lagen om offentlig upphandling (LOU). Det innebär att kommunen såsom upphandlande myndighet annonserar sin avsikt att köpa och fastställer villkoren i ett förfrågningsunderlag. Leverantörer ges möjlighet att lämna anbud och anbuden utvärderas. 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 avtal. En överenskommelse om IOP kan inte jämföras med upphandlingsavtal. En jämförelse kan istället göras med förenings-bidraget 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. arbetsintegrerande sociala företag går att jämföra med stöd till kvinnojourer. Genom kommunalt stöd kan verksamheten fortleva och en viktig samhällelig service kan ges. Tillväxtverket anser att det inte finns anledning att "marknadifiera" en verksamhet som inte är ute på marknaden 1). En överenskommelse om IOP som utformas på sätt som beskrivits ovan är inte kommersiella kontrakt och rör inte tjänster som tillhandahålls på en marknad. Vid sådant förhållande hamnar överenskommelse om IOP utanför upphandlingsregelverket

Sociala tjänster av allmänt intresse

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."

En speciell 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 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 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-avtal reglerar bör tillgodose ett socialt behov.

Vad som är sociala tjänster av allmänt intresse är inte definierat men kommissionen har beskrivit dem på följande sätt 2):

"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, såsom 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

1. Att stödja utan att styra – Hur kan kommunerna göra för att stödja arbetsintegrerande sociala företag? Tillväxtverket 2012.

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

av verksamhet för att se till att de berörda personerna åter kan integreras i samhället (rehabilitering, språkutbildning för invandrare) och framför allt på arbetsmarknaden (arbetsträning och återintegrering). 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.”

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.

Sociala tjänster av allmänt intresse av icke-ekonomisk art

Icke-ekonomisk verksamhet omfattas inte av fördragets konkurrens- och stats-stödsregler. I ett meddelande från kommissionen från 2012¹) utvecklas vad som menas med ekonomisk verksamhet. Man kan dra slutsatsen att det inte är avgörande i vilken form verksamheten bedrivs, t.ex. i bolag, förening eller organisation. Det enda relevanta kriteriet är om en ekonomisk verksamhet bedrivs. All verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad utgör ekonomisk verksamhet. Även ideella enheter kan agera på en marknad.

I samma meddelande beskrivs vad som kan klassas som icke-ekonomisk verksamhet inom fyra områden:

Utövandet av offentliga befogenheter: Exempel på detta är polisen, kontroll över flygtrafik och sjötrafik, föroreningsbegränsande övervakning och kriminalvården.

Sociala trygghetssystem: Det görs en distinktion mellan ekonomiska system och system baserade på solidaritetsprincipen. För att identifiera om ett system är solidaritetsbaserat tittar man på om medlemskap i systemet är obligatoriskt, om stödordningen har ett rent socialt syfte, huruvida systemet drivs utan vinstsyfte, om förmånerna är oberoende av hur stora bidrag som lämnats, om de förmåner som betalas inte nödvändigtvis står i proportion till den försäkrades inkomster och om systemet övervakas av staten. System av ekonomisk karaktär kännetecknas i regel av att medlemskapet är frivilligt, principen om kapitalisering gäller, verksamheten bedrivs i vinstsyfte och det handlar om rättigheter som kompletterar dem som tillhandahålls i ett grundläggande system.

Hälso- och sjukvård: Om de allmänna sjukhusen är en integrerad del av det nationella hälso- och sjukvårdssystemet och nästan helt och hållet baseras på solidaritetsprincipen och finansieras med sociala avgifter och andra statliga medel bedriver berörda organisationer inte sin verksamhet i egenskap av företag. Om sjukhus och andra vårdgivare erbjuder tjänster mot ersättning, antingen direkt från patienterna eller via deras försäkring och det förekommer ett visst mått av konkurrens kan denna tjänst inte klassificeras som icke-ekonomisk.

1. Meddelande från kommissionen om tillämpning av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02)

Utbildning: Allmän utbildning som anordnas inom ett nationellt utbildningssystem som finansieras och övervakas av staten får betraktas som icke-ekonomisk verksamhet.

Sociala tjänster av allmänt intresse av ekonomisk art

Även om en tjänst klassas som en social tjänst av allmänt intresse av ekonomisk art finns flera möjligheter att ge ersättning till den utan att bryta mot statsstöds- och konkurrensregler.

I två situationer anses ersättningen inte vara ett statligt stöd:

Inte konkurrenssnedvridande eller samhandelspåverkande: Om ersättningen inte innebär någon ekonomisk fördel för mottagaren som den inte hade fått under normala marknads-mässiga förhållanden eller om ersättningen inte innebär att samhandeln påverkas är inte kriterierna i artikel 107 uppfyllda. Då är ersättningen inte något statligt stöd i fördragets mening. Kommissionen har i flera fall bedömt att verksamheten i fråga hade en rent lokal karaktär och inte påverkade samhandeln. Som exempel kan nämnas följande: simbassänger att användas främst av lokalbefolkningen, lokala sjukhus som enbart är avsedda för lokalbefolkningen, lokala museer som sannolikt inte drar till sig gränsöverskridande besökare, lokala kulturevenemang där den potentiella publiken är lokalt begränsad.

Stöd av mindre betydelse (de minimis). Om ersättningen inte överskrider 500 000 euro (2014) under en period om tre beskattningsår betraktas inte ersättningen som statligt stöd. Även om dessa situationer inte är för handen och ersättningen därför är ett statligt stöd kan stödet vara förenligt med den inre marknaden och därmed tillåt

Även om ersättningen är ett statligt stöd kan stödet vara förenligt med den inre marknaden och därmed tillåtet:

Tillåtet statligt stöd till tjänster som uppfyller sociala behov 2). Här avses ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som uppfyller sociala behov när det gäller sjuk- och långtidsvård, barnomsorg, tillträde till och återinträde på arbetsmarknaden, socialt subventionerade bostäder och vård och social integrering av sårbara grupper. Sådant stöd är tillåtet och undantaget krav på förhandsanmälan till kommissionen. Det krävs emellertid att tilldelningen av tjänsten anförtros det berörda företaget genom ett officiellt beslut (anförtroendehandling). Av beslutet ska det tydligt framgå vilka rättigheter och skyldigheter som följer med tilldelningen, hur nivån på ersättning fastställs och att den som levererar tjänsten inte överkompenseras (jmf Altmarkkriterierna 3)). Det är inte rättsligt prövat om ett IOP-avtal kan ses som en anförtroendehandling av detta slag, men det är inte uteslutet. Det pågår ett lagstiftningsarbete där bl.a. denna fråga ska belysas.

1. Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012.

2. Kommissionens beslut av den 20 december 2011 (2012/21/EU)

3. Altmarkdomen (Altmark Trans mål C-280/00) fastställde följande detaljerade kriterier som ska vara uppfyllda för att de ersättningar som betalats för utförandet av allmännyttiga uppgifter inte ska anses utgöra statligt stöd: 1) Verksamheten ska klassificeras som tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och företagets uppgifter och skyldigheter ska vara klart definierade. 2) Kriterierna för beräkningen av ersättningen för de allmännyttiga tjänsterna ska vara objektiva, öppna för insyn och fastställda i förväg. 3) Ersättningen får inte överstiga nettokostnaderna för att tillhandahålla tjänsten plus en rimlig vinst. 4) Ersättningen ska antingen fastställas genom ett offentligt upphandlingsförfarande eller, om något sådant inte ägt rum, ska det företag som tillhandahåller de allmännyttiga tjänsterna ersättas på grundval av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag skulle ha

Slutsatser

Det finns goda juridiska möjligheter att teckna överenskommelse om IOP mellan offentliga parter och organisationer inom den sociala ekonomin. Om de förutsättningar som Forum för Frivilligt Socialt Arbete ställer upp är för handen bedöms denna typ av samarbetsavtal inte stå i strid med varken kommunallagen eller upphandlingslagstiftningen. Statsstödsreglerna blir inte tillämpliga om verksamheten är av icke-ekonomisk art eller av mindre ekonomisk betydelse. Statsstödsreglerna är inte heller tillämpliga om ersättningen inte snedvrider konkurrensen eller påverkar samhandeln. Ersättningen är ett statsstöd (Romfördraget artikel 87) men förenligt med fördraget om tjänsten tillgodoser vissa sociala behov och tilldelas en anförtröendehandling som ska uppfylla vissa villkor.

I mars 2014 tillsatte regeringen en särskild utredning med syftet att utreda ”möjligheterna att på olika sätt underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sin verksamhet, att utvecklas och att därigenom bidra till demokrati, välfärd, folkhälsa, gemenskap och social sammanhållning”. Utredningen tillsattes för att vidareutveckla samverkan med det civila samhället. Syftet med utredningen är att den kunskap och kompetens som finns bland civilsamhällets organisationer och föreningar, bättre ska tillvaratas. Utredningen ska vidare belysa vilka möjligheter som finns för att ”underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sina verksamheter” och ge förslag på hur det civila samhället kan delges förbättrade möjligheter att delta i offentliga upphandlingar.

I april 2015 beslöt regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen i syfte att stärka det civila samhällets roll i demokratin. Utredaren ska föreslå hur det civila samhällets villkor kan stärkas så att dess roll i demokratin kan värnas och utvecklas. Utredaren ska också föreslå åtgärder från det offentliga för att det civila samhällets organisationer i större omfattning ska nå ut till delar av befolkningen som står utanför det civila samhällets organisationer och inom sina organisationer engagera en större mångfald människor.

Inriktning

För att skapa långsiktiga och rimliga förutsättningar för fler ideella organisationer att delta i välfärdsutvecklingen bör samarbetsavtal som 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 och 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 poliska program, policys, planer eller visioner om ideella organisationers medverkan i välfärdsutveckling för en socialt hållbar kommun.

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. Det finns inte en marknad eller en konkurrenssituation att vårda, d.v.s. ett partnerskap exkluderar inte andra aktörer alternativt konkurrerar ut dem på den fria marknaden.
8. Verksamheten ses inte som en del av nämndens organisations-, projekt- eller verksamhetsbidrag.
9. 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.

Hur resultat och erfarenheter ska implementeras i den egna organisationen, i nämnden och förvaltningen. 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.

Arbetsmarknadsförvaltningen

Lena Winterbom
Förvaltningsdirektör



Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Postadress: Uppsala kommun, Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, 753 75 UPPSALA

Besöksadress: Stationsgatan 12

Telefon: 018-727 00 00 (växel)

E-post: utbildnings-arbetsmarknadsnamnden@ uppsala.se

www. uppsala.se

Diarienummer UAN-2013-0470

Modeller för samspelet med civila samhället

Modeller för samspelet med civila samhället.



Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Inledning | 4 |
| Vad är det civila samhället? | 4 |
| Principer för samspelet med civila samhället | 5 |
| Civila samhällets olika roller | 5 |
| Stöd till ideella insatser eller beställning av välfärd?..... | 7 |
| Likabehandling enligt kommunallagen..... | 8 |
| Modeller för samspelet med civila samhället..... | 9 |
| Modell 1: Bidrag..... | 9 |
| Modell 2: Partnerskap | 12 |
| Modell 3: Upphandling | 14 |
| Bilaga: Definitioner och begrepp | 18 |

Inledning

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden vill att medborgarnas drivkraft, förmågor och engagemang tas till vara. I likhet med regeringens nationella innovationsstrategi och EU 2020-strategin anser nämnden att det civila samhället har en särskilt framträdande uppgift inom samhälls-entreprenörskap och sociala innovationer. Inom det civila samhället identifieras behov och inom det civila samhället tas initiativ till att skapa en positiv samhällsutveckling. Inom det civila samhället skapas utrymme för det engagemang och samarbete som utgör fundamentet i en fungerande demokrati.

Med *Modeller för samspelet med civila samhället* vill nämnden tydliggöra hur nämnden kan bygga relationer till det civila samhället. Tydligheten ska bidra till att civila samhällets aktörer ska ha likvärdiga möjligheter att få stöd av nämnden. När nämnden ger bidrag ska det ske utifrån tydliga kriterier. När nämnden genomför upphandlingar ska de utformas så att civila samhällets organisationer också kan delta. Modellerna för samspel fungerar därmed som utgångspunkter när nämnden utformar riktlinjer för stöd eller underlag för upphandling.

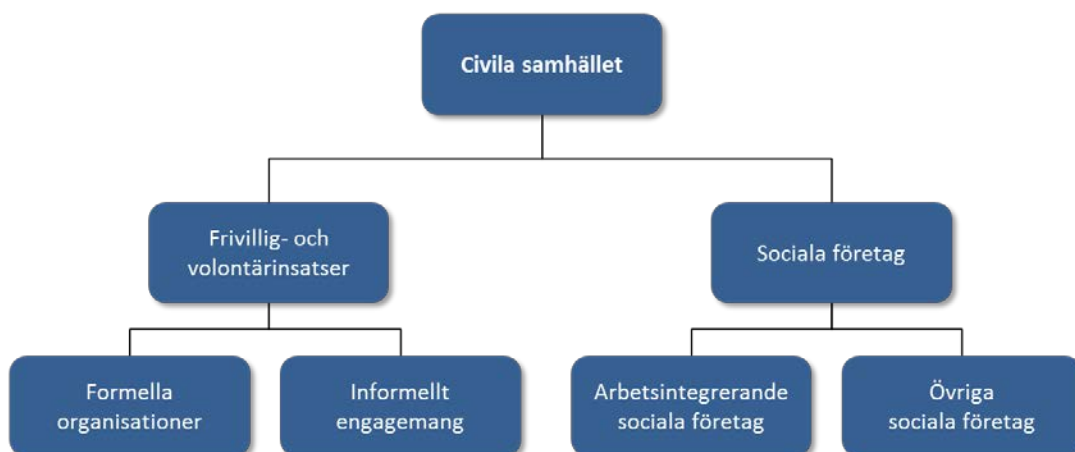
Nämnden eftersträvar att alla modeller tar hänsyn till de principer som lyfts fram i den lokala överenskommelsen mellan kommunen och föreningslivet som kommunfullmäktige fattade beslut om i maj 2013.

Vad är det civila samhället?

Det finns en mängd begrepp som på olika sätt beskriver det civila samhället eller delar av det: tredje sektorn, ideella sektorn, social ekonomi, idéburna organisationer och samhälls-entreprenörer är några vanliga exempel. För att kunna ta fram modeller för relationen till det civila samhället behöver det finnas en uppfattning om vad de begrepp som används står för. Nämnden använder sig i första hand av begrepp som är etablerade och definierade av regeringen eller av Europeiska unionen. Nämnden utgår från *civila samhället* som överordnat begrepp. Detta är också utgångspunkten för den nationella politiken, som i samband med proposition 2009/10:55 gick från folkrörelsepolitik till en politik för det civila samhället.

Med civila samhället menas *en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen*. Det civila samhällets aktörer agerar utifrån ett huvudsakligen *ideellt* syfte. Det innebär att de inte delar ut vinst, utan återinvesterar eventuell vinst i verksamheten. Deras huvudsakliga syfte är istället allmännyttan eller medlemsnytta.

Följande figur visar översiktligt de begrepp som nämnden använder sig av (se bilaga för närmare definitioner).



Figur 1. En översikt över de begrepp som Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden använder sig av.

Principer för samspelet med civila samhället

Den lokala överenskommelsen med föreningslivet och Uppsala kommun innehåller ett antal principer för samverkan.¹ Dessa principer knyter väl an till den nationella politiken för det civila samhället och fungerar som utgångspunkt för nämndens relation till det civila samhället. Principerna i den lokala överenskommelsen är:

- Principen om självständighet
- Principen om dialog
- Principen om samhällsutveckling
- Principen om kvalitet
- Principen om mångfald och integration

Nämndens eftersträvar att ta hänsyn till samtliga dessa principer i sin relation till civila samhället, men tyngdpunkten kan variera mellan olika modeller för samspel. Det övergripande ansvaret för att omsätta den lokala överenskommelsen i praktiken är dock kommunövergripande och åvilar kommunstyrelsen.

Civila samhällets olika roller

Regeringen lyfter fram tre huvudsakliga roller för civila samhällets aktörer:²

- rollen som röstbärare, granskare och opinionsbildare
- rollen som servicegivare
- rollen som utförare

¹ Överenskommelsen använder begreppen "föreningsliv" och "föreningar", men tydliggör att detta förutom ideella föreningar även omfattar sociala företag, trossamfund, stiftelser, ekonomiska föreningar och andra ideellt och informellt engagerade som finns i Uppsala.

² En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55)

ROLLEN SOM RÖSTBÄRARE, GRANSKARE OCH OPINIONSILDARE innebär att organisationer ger röst åt olika gruppers behov, värderingar och intressen. Detta är centralt för en fungerande demokrati. Organisationer kan i denna egenskap fungera som dialogpartner till nämnden. De kan lyfta fram behov och granska nämndens sätt att fungera, exempelvis hur den kommunala servicen fungerar. Genom att dessa organisationer ofta är organiserade på ett demokratiskt sätt och genom att de deltar i den allmänna samhällsdebatten kan de fungera som en demokratiskola och röstbärare för sina medlemmar. Nämnden kan stödja denna roll genom organisationsbidrag. Syftet är primärt att ge stöd till organisationernas självständighet och möjlighet att verka långsiktigt.

ROLLEN SOM SERVICEGIVARE innebär att organisationer ger sina medlemmar eller medborgare i allmänhet service utan att ta emot full ersättning. Service kan i detta sammanhang ses som ett brett begrepp som kan innehålla alltifrån att tillhandahålla information, aktiviteter och mötesplatser till att anordna organiserad verksamhet för specifika målgrupper. Organisationen formulerar självständigt verksamhetens ändamål och innehåll. Nämnden kan stödja denna roll genom projektbidrag, verksamhetsbidrag och partnerskap. Syftet är primärt att ge stöd till verksamhet som organisationerna själva tagit initiativ till och som de själva har utformat.

ROLLEN SOM UTFÖRARE innebär att civila samhällets organisationer tar på sig rollen som uppdragstagare genom att nämnden upphandlar verksamhet. Det är då nämnden som tar initiativ till att en viss verksamhet ska finnas och som definierar syfte, målgrupp, inriktning och kvalitetskrav. Nämnden kan stödja denna roll genom att utforma upphandlingar och valfrihetsmarknader på ett sätt som gör att även organisationer inom det civila samhället kan delta. Det primära syftet är att medverka till en mångfald av utförare med en bredd av tjänster och service som håller en hög kvalitet. Det civila samhällets organisationer får då möjlighet att driva verksamheter på välfärdsmarknader.

Värden som de olika rollerna skapar

Nämnden menar att var och en av de tre rollerna bidrar till konkreta värden för samhället. För civila samhället kan det handla om att ha möjlighet att påverka eller att ge och få service av olika slag. För nämnden handlar det om att få tydligare bilder av vad medborgarna behöver, bättre beslutsunderlag, faktiska komplement till nämndens insatser och ökad kvalitet i tjänster och service.

Nämnden menar också att det även finns mer osynliga värden som civila samhället bidrar till. Dessa värden handlar om att skapa mening och sammanhang, att öka social tillit och sammanhållning människor emellan. Denna del knyter starkt an till begreppet *socialt kapital*, som kan ses som en resurs vid sidan av fysiskt kapital och humankapital. Socialt kapital handlar om att det finns ett förtroende människor emellan som gynnar samarbete och i förlängningen demokrati, tillväxt och folkhälsa.³

³ Se exempelvis Framtidskommissionen (2012). Forskningen lyfter fram två slags socialt kapital: sammanbindande (bonding) och överbryggande (bridging). Sammanbindande socialt kapital kännetecknas av förtroende, samhörighetskänsla och lojalitet och bildas mellan medlemmar i en specifik grupp. Civila samhällets organisationer kan utgöra sådana grupper. Överbryggande socialt kapital handlar däremot om att band skapas mellan personer utanför deras närmaste krets. Dessa band länkar samman olika grupper i samhället som var och en hålls samman av det sammanbindande sociala kapitalet. Civila samhällets organisationer kan även bidra till att skapa denna typ av socialt kapital, exempelvis genom att erbjuda mötesplatser för människor som är sinsemellan olika.

Följande tabell visar hur nämndens syften knyts ihop med civila samhällets roller. Tabellen visar också vilka modeller nämnden kan använda sig av för att uppnå dessa syften.

Tabell 1. Nämndens syften med att tilldela resurser till det civila samhällets organisationer.

| Nämndens syfte med samspel | Modell (typ av resurstilldelning) | Organisationens roll |
|---|--|---|
| Möjliggöra ideellt arbete genom ett grundläggande stöd till organisationens självständighet och långsiktighet. Få synpunkter på vad medborgarna behöver och på vad inom kommunal service som fungerar bra/mindre bra. Ideellt arbete stärker socialt kapital inom vissa grupper i samhället. | Organisationsbidrag | Fungera som röstbärare, granskare och opinionsbildare. Demokratiskola. |
| Möjliggöra ideellt arbete genom att stödja verksamheter som pågår eller som önskar starta och som fungerar som komplement till den verksamhet nämnden beställer. Civila samhällets organisationer når genom sitt höga förtroende målgrupper som ordinarie verksamheter har svårt att nå. Ideellt arbete stärker socialt kapital inom vissa grupper i samhället. | Verksamhetsbidrag Projektbidrag Partnerskap | Ge service till medlemmar och medborgare utifrån sin självständighet |
| Beställa välfärdsinsatser genom att anlita organisationer som utförare. På så sätt säkerställer nämnden insatser inom sitt ansvarsområde för att därigenom leva upp till statens krav och nämndens politiska vilja. | Uppdrags-/avtalsersättning genom upphandling eller valfrihetsmarknader | Producera tjänster och service på uppdrag av kommunen |

Stöd till ideella insatser eller beställning av välfärd?

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 båda ytterligheter skiljer sig åt på flera punkter (se figur 2)⁴. 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.

⁴ Samma typ av uppdelning görs av exempelvis Upphandlingsutredningen 2010 i deras slutbetänkande *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling* (SOU 2013:12), s. 507-509.

| 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.

Nämnden eftersträvar att ge en organisation inom det civila samhället ett bidrag eller att ingå en partnerskapslösning 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 får ersättning för en utförd tjänst som är bestämd av nämnden ska den upphandlas. En förening kan för en del av sin verksamhet få exempelvis ett verksamhetsbidrag för en annan del en ersättning för utförd tjänst som är upphandlad enligt LOU eller LOV. Dessa båda delar måste då hållas isär av organisationen så att bidragsdelen inte fungerar som en subvention för utförardelen.

Likabehandling enligt kommunallagen

Oavsett vilken modell nämnden använder måste nämnden säkerställa kommunallagens krav på likabehandling. Det innebär att alla med samma slags verksamhet ska få samma möjlighet att få stöd. Detta görs genom att det finns kriterier för bidrag och partnerskap och genom det regelverk som finns för hur upphandling ska gå till. Här följer en närmare beskrivning av de tre huvudsakliga modellerna för samspel: bidrag, partnerskap och upphandling.

Modeller för samspelet med civila samhället

Modell 1: Bidrag

Genom bidrag ger nämnden stöd till verksamheter som pågår eller som önskar starta. Nyttan för civila samhällets organisationer är att få stöd för sitt idébaserade arbete. Nyttan för nämnden är att organisationer i det civila samhället ger nämnden en bild av hur behoven av insatser ser ut. Det civila samhällets aktörer bidrar även med verksamheter som har ett högt förtroende hos medborgare och som fungerar som ett komplement till den verksamhet som utförs på uppdrag av nämnden.

ORGANISATIONS BIDRAG innebär att nämnden ger ett stöd till hela organisationens verksamhet och för värdet av att organisationen finns. Bidraget är årligt och har övergripande villkor för vilken verksamhet organisationen förväntas ha.

VERKSAMHETS BIDRAG innebär att nämnden ger ett stöd till en verksamhet som redan finns. Bidraget är årligt och har villkor som visar vilka verksamheter det är som nämnden ger stöd för. Genom bidraget stimulerar nämnden organisationerna som komplement till de insatser som nämnden beställer.

PROJEKT BIDRAG innebär att nämnden ger ett stöd till att utveckla nya insatser och arbetssätt som så småningom förväntas bli en del av organisationens ordinarie verksamhet. Projektbidrag sätter lärande i fokus och eftersträvar kunskapsspridning.

Nämndens stöd ska vara långsiktigt för att ge förutsättningar för kontinuitet i organisationernas verksamhet. Organisationer som beviljas organisations- eller verksamhetsbidrag ska kunna räkna med fortsatt bidrag så länge det inte framkommer nya omständigheter som motiverar en förändring.

Vilka kan få bidrag?

Bidrag kan ges till organisationer med ideell verksamhet. Sociala företag som konkurrerar med andra företag kan inte få stöd för den del som är konkurrensutsatt. Om en organisation däremot har en verksamhetsgren som fungerar som ett socialt företag och en annan som fungerar som en ideell verksamhet kan nämnden ge bidrag till den ideella verksamheten. Det är dock viktigt att organisationen särskiljer dessa båda delar så att bidraget inte blir en subvention för den konkurrensutsatta delen.⁵

⁵ Se exempelvis Socialstyrelsens Meddelandeblad Nr 2/2012, reviderat i maj 2013 och SOU 2013:12, *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*. Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010, s.517.

De krav som bör ställas på en bidragstagande organisation är att den

- är formell med skrivna stadgar och regelbundna möten
- är privat och därmed skild från staten och kommunen
- inte delar ut sitt ekonomiska överskott
- är självstyrande och inte en del av ett vinstdrivande företag
- har inslag av idealitet
- är demokratiskt uppbyggd (vilket ska framgå av organisationens stadgar)
- uppfyller grundläggande demokratiska värderingar
- har ett minimiantal medlemmar
- har en verksamhetsidé som är beständig och som förverkligas med kontinuitet

Hur kan en organisation få bidrag?

BESLUT OM ATT INRÄTTA BIDRAG. Nämnden måste först i kommunaldemokratisk ordning bestämma att ett bidrag ska finnas. Nämnden skapar då ett budgetutrymme och tar fram riktlinjer för bidraget. Riktlinjerna innehåller en beskrivning av vad bidraget avser, vilka krav som ställs för att få bidraget och hur bidraget ges. Därefter offentliggör nämnden att det finns ett bidrag att söka, vilka riktlinjer som gäller och hur ansökningsperioden ser ut.

PRÖVNING AV ANSÖKNINGAR. När ansökningen kommit in till nämnden prövas den mot de krav och kriterier som riktlinjerna innehåller. Om nämnden bedömer att organisationen med sin ansökan uppfyller kriterierna beviljas bidrag. Organisationen kan ha en dialog med kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad om den behöver hjälp med att utforma sin ansökan. Tabell 2 på nästa sida visar vilka typer av krav nämnden ställer för olika slags bidrag.

ÖMSESIDIGA SKYLDIGHETER. Nämndens respektive organisationens skyldigheter framkommer i nämndens riktlinjer och det beslut om bidrag som kommunen lämnar. Nämnden är skyldig att leva upp till att bidraget betalas ut i enlighet med riktlinjerna för den tidsperiod som bidraget avser. Organisationen är skyldig att berätta för kommunen om det sker några avsteg från vad bidraget avser. Om avsteget är betydande kan nämnden kräva en återbetalning av bidraget, exempelvis om föreningen slutat vara verksam inom det område som bidraget avser.

Tabell 2. Typ av krav som ställs på ansökan för olika slags bidrag.

| Typ av bidrag | Krav på ansökan |
|---------------------|---|
| Samtliga bidrag | <p>Övergripande krav på organisationen i enlighet med punkterna i avsnittet <i>Vilka kan få bidrag?</i> Ansökan bör därför innehålla stadgar, uppgift om firmatecknare och organisationsnummer, justerat protokoll från senaste årsmötet, verksamhetsberättelse för föregående verksamhetsår, verksamhetsplan för kommande verksamhetsår, ekonomisk berättelse med resultat- och balansräkning och revisionsberättelse för föregående verksamhetsår samt uppgift om vald styrelse och kontaktperson.</p> <p>Ansökan bör också innehålla uppgift om bidrag sökts eller tagits emot från annan politisk nämnd/styrelse i Uppsala kommun eller annan myndighet.</p> |
| Organisationsbidrag | Inga övriga krav på ansökan än de som ställs under <i>Samtliga bidrag</i> . |
| Projektbidrag | <p>Krav på att ansökan ska stämma överens med den inriktning på projekt som bidraget ger stöd till. När kriterier för projektbidrag utformas är nämnden särskilt intresserad av</p> <ul style="list-style-type: none"> • projekt som ger upphov till långsiktiga effekter och • projekt som kan föra över resultat och erfarenheter till organisationens ordinarie verksamhet eller till andra liknande verksamheter. <p>Ansökan bör innehålla en projektplan som visar vad projektet ska leda till för effekter, vad projektet ska göra, vilka som är målgruppen för projektet, vilka som arbetar inom projektet, hur mycket projektet beräknas kosta i omkostnader och nedlagt ideellt arbete, hur mycket av omkostnaden som ansökan avser och hur projektet kommer att följas upp.</p> |
| Verksamhetsbidrag | <p>Krav på att ansökan ska avse den inriktning på verksamhet som bidraget avser.</p> <p>Ansökan bör innehålla en verksamhetsbeskrivning som visar vad verksamheten ska leda till för effekter, vad verksamheten ska göra, vilka som är målgruppen för verksamheten, hur mycket verksamheten beräknas kosta i omkostnader och nedlagt ideellt arbete, hur mycket av kostnaden som ansökan avser och hur verksamheten kommer att följas upp.</p> <p>När det handlar om en ansökan för en verksamhet som tidigare fått bidrag bör ansökan även innehålla en beskrivning av vad verksamheten gjort, vad det lett till och hur mycket det har kostat.</p> |

Bidrag och den lokala överenskommelsens principer

Bidrag syftar till att stödja verksamhet som redan finns eller som enligt den ideella organisationen behöver utvecklas. Detta främjar *principen om självständighet*. Stödet gynnar *principen om mångfald och integration* genom att bidra till en ökad mångfald av röstbärande och servicegivande organisationer. Denna ökade mångfald kan bidra till att lyfta fram både behov och förslag till lösningar till nämnden och därmed bidra till *principen om samhällsutveckling*. Under själva ansökningsprocessen finns utrymme för att organisationerna kan föra en dialog med kommunen för att säkerställa att ansökan faktiskt beskriver den verksamhet som organisationen vill få bidrag för. Detta knyter an till *principen om dialog*. *Principen om kvalitet* handlar när det gäller bidrag om att det är organisationerna själva som utformar sin verksamhet och som därmed definierar vad som är kvalitet.

Modell 2: Partnerskap

Flera kommuner, regioner och landsting har infört möjligheten att ingå partnerskap med idéburna organisationer.⁶ Syftet med ett partnerskap är att ge en ideell organisation möjlighet att på ett självständigt och självstyrande sätt vara en viktig aktör inom välfärdsutvecklingen utan att bli en underleverantör till offentlig verksamhet. Partnerskap kan ses som en form av fördjupat verksamhetsbidrag för idébaserade organisationer. Partnerskap fokuserar områden som kompletterar nämndens ordinarie verksamhet.

För ideella organisationer erbjuder ett partnerskap en långsiktighet som främjar kvalitet och utveckling. För nämnden är partnerskap en möjlighet att medverka till sociala innovationer och alternativa former av sättet att utföra tjänster och sätt att lösa samhällsproblem. Partnerskap kan därigenom stimulera och utveckla metoder för att möta samhällsbehov som nämnden annars inte skulle möta.

Vilka kan ingå partnerskap med nämnden?

Partnerskap riktar sig till ideella organisationer som inte konkurrerar med företag, vare sig på privata marknader eller på uppdrag av offentlig sektor. Det innebär att sociala företag normalt sett inte är aktuella för partnerskap. Det innebär också att den verksamhet som partnerskapet omfattar innehåller ett visst mått av ideellt arbete. Partnerskap riktar sig också till etablerade organisationer. Vanligtvis handlar det om organisationer som nämnden har en kännedom om sedan tidigare, exempelvis genom att de tidigare fått verksamhetsbidrag.

Hur kan en organisation och nämnden ingå ett partnerskap?

INITIATIVET TAS AV ORGANISATIONEN. För att ett partnerskap ska bli aktuellt behöver nämnden uttalat visa i riktlinjer för partnerskap vilka av nämndens ansvarsområden som partnerskapslösningar kan ingås. På så sätt har alla organisationer en likvärdig möjlighet att inleda en dialog om partnerskap. När en organisation tagit initiativet diskuteras förutsättningarna för partnerskap. Generellt sett krävs följande förutsättningar:

- Verksamheten bedöms bidra till en lokal utveckling och delaktighet i samhället
- Nämnden är inte intresserad av att ha organisationen som underleverantör utan eftersträvar att relationen ska vara mer jämlik
- Nämnden värnar den ideella organisationens självständighet och detaljstyr inte verksamheten
- Verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program, policy eller vision där ideella organisationer omnämns, i synnerhet den lokala överenskommelsen mellan föreningslivet och Uppsala kommun
- Båda parter bidrar i någon form till att utveckla verksamheten, exempelvis genom finansiella resurser, lokaler eller ideellt arbete

⁶ Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP) är ett begrepp som lanserats av organisationen Forum – idéburna organisationer med social inriktning.

- Det finns inte en marknad eller en konkurrenssituation att vårda, dvs ett partnerskap exkluderar inte andra aktörer alternativt konkurrerar ut dem på den fria marknaden
- Verksamheten ses inte som en del av nämndens organisations-, projekt- och verksamhetsbidrag

DIALOG LEDER FRAM TILL ETT STÄLLNINGSTAGANDE. Om förutsättningarna uppfylls inleds en dialog kring vilka behov verksamheten ska möta. Den ideella organisationen lyfter fram sin bild av hur behoven hos en viss målgrupp ser ut och vilken verksamhet som kan tillgodose behoven. Därefter diskuteras vad organisationen kan göra och vad kommunen kan göra.

ÖVERENSKOMMELSE OM PARTNERSKAP. Om dialogen har lett fram till en samsyn kring vad partnerskapet ska avse och vilka resurser som nämnden respektive organisationen bidrar med ingås en överenskommelse. En sådan överenskommelse bör innehålla:

- Partnerskapets syfte och mål
- Värdegrund för partnerskapet, dvs gemensamma förhållningssätt för partnerskapet
- Partnerskapets uppdrag och målgrupp
- 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
- En beskrivning av vilka ekonomiska ramar som ryms inom partnerskapet i form av finansiering, tillgång till andra resurser och frivilligt arbete

Partnerskap och den lokala överenskommelsens principer

Principen om dialog uppfylls i hög grad vid partnerskap. Det är genom dialog som partnerskapet kommer till. Det är organisationen själv som tar initiativ till partnerskap och som är med och definierar vad som ska göras, för vilka, med vilken kvalitet och med vilket önskvärt resultat. Den ideella organisationens roll i dialogen knyter an till *principen om självständighet*. Denna princip gynnas även av att partnerskapet syftar till en större långsiktighet än verksamhetsbidrag. Partnerskapet definierar inte några detaljerade krav på exempelvis kvalitet, utan utgår från en behovsbild, vad som ska göras och vad det ska leda till. Organisationens har ett stort handlingsutrymme att slå fast hur det ska göras. Eftersom organisationen är så påtagligt involverad i att både definiera behoven och föreslå lösningen bidrar partnerskap till att *principen om samhällsutveckling* uppfylls. I dialogen är den ideella organisationen är direkt involverad i att diskutera vad som är kvalitet, vilket gynnar *principen om kvalitet*. Partnerskapets fokus på områden som kompletterar nämndens ordinarie verksamhet bidrar till ett rikare utbud av service till kommuninvånarna, vilket främjar *principen om mångfald och integration*.

Modell 3: Upphandling

Upphandling syftar till att skapa möjligheter för privata organisationer att utföra kommunalt finansierad verksamhet. Organisationen får full ersättning för verksamheten. Organisationen behöver alltså inte bidra med någon form av egen finansiering för att få del av den kommunala ersättningen. Vid upphandling har kommunen kvar det juridiska ansvaret för verksamheten och har därför en skyldighet att säkerställa att den håller hög kvalitet. För det civila samhället ligger nyttan i att utifrån sin verksamhetsidé få delta på välfärdsmarknaden som ett alternativ till kommunala och privata aktörer. För nämnden ligger nyttan i att genom upphandling i konkurrens få en mångfald av utförare som har lägre kostnader och/eller högre kvalitet. Genom att civila samhället bidrar till mervärde i form av bl.a. trovärdighet hos brukarna ökar kvaliteten i de tjänster som utförs.

UPPHANDLING I KONKURRENS innebär att anbudsgivarna tävlar om att ha det anbud som nämnden värderar högst och som därmed leder till ett uppdrag.

VALFRIHETSSYSTEM innebär att utförare som nämnden har godkänt tävlar om att få brukare att använda sig av de tjänster man erbjuder.

Tabellen nedan visar de viktigaste skillnaderna mellan de båda typerna av upphandling.

Tabell 3. Två huvudtyper av upphandling.

| Typ av upphandling | Reglering i lag | Utfall av upphandling |
|--------------------------|--------------------------------------|--|
| Upphandling i konkurrens | Lagen om offentlig upphandling (LOU) | Den eller de som nämnden värderat som bäst får uppdraget. Även om brukare får välja mellan flera utförare, så finns det som regel få att välja mellan. Ersättningen kan vara bestämd av nämnden, men kan också vara något utförarna konkurrerar om (lägsta pris). Den som vinner upphandlingen får en närmast monopolställning – konkurrensen sker i upphandlingsförfarandet. Utföraren kan därför räkna med en viss volym brukare och en viss ersättning. |
| Valfrihetssystem | Lagen om valfrihetssystem (LOV) | Den som blivit godkänd av nämnden får tillstånd att konkurrera om brukare. Det är brukaren själv som får välja mellan flera utförare. Ersättningen ges per brukare och är lika för alla utförare. Den som får många brukare får alltså också mer i ersättning. |

Fördelar och nackdelar utifrån civila samhällets organisationer är att:

- det är svårare att vinna en upphandling i konkurrens än att godkännas som utförare inom ett valfrihetssystem. Det är därför lättare för organisationer i civila samhället att klara av de krav nämnden ställer upp i ett valfrihetssystem än i en LOU-upphandling.
- intäkterna är mer osäkra i ett valfrihetssystem, eftersom det är brukarna som bär med sig ersättningen till den utförare de väljer. Den rörliga ersättningen i valfrihetssystemen är därför ett risktagande för uppdragstagaren – den som inte har några brukare får heller ingen ersättning.

- utförare i valfrihetssystem måste vara brukartillvända snarare beställartillvända, eftersom brukarna bär med sig ersättningen. Detta talar för att valfrihetssystemen ger bättre förutsättningar för organisationens självständighet gentemot kommunen. Civila samhällets organisationer har ofta ett högt förtroende hos brukare. Detta ger dem goda förutsättningar att få brukare att delta i verksamheten.

Vilka kan upphandlas?

Vilken organisation som helst kan få ett uppdrag genom upphandling under förutsättning att de uppfyller de krav nämnden ställer i förfrågningsunderlaget. Detta gäller oavsett om det är upphandling i konkurrens eller upphandling inom ett valfrihetssystem. Nämnden har ingen möjlighet att avgränsa upphandlingen till en särskild organisationsform, exempelvis ideella föreningar eller aktiebolag.

Hur kan en upphandling anpassas till civila samhällets förutsättningar?

Nämnden eftersträvar att underlätta för civila samhällets organisationer att delta i upphandling på flera sätt.

GENOMFÖRA INNOVATIONSVÄNLIGA UPPHANDLINGAR. Nämnden kan beskriva vilka behov som finns och vilka resultat som ska uppnås utan att i detalj ange hur det ska gå till. På så sätt stimuleras anbudsgivarnas kreativitet och nytänkande. Nämnden vill utveckla denna form av upphandling för att främja innovation. Nämnden anser att civila samhällets organisationer kan bidra till innovation genom att de i många fall har en mycket god kännedom om hur behoven ser ut och därmed hur de bäst kan mötas. Nämnden vill använda en modell som steg för steg beskriver hur en innovationsvänlig upphandling kan genomföras där även ideella sektorn deltar och som förenklat innehåller följande delar:⁷

1. Behovsanalys: Problem identifieras med stöd av exempelvis brukare
2. Marknadsanalys: Samråd med intresserade aktörer som presenterar förslag på lösningar
3. Förfrågningsunderlag: Krav på funktion och resultat snarare än detaljerade tekniska krav

Civila samhällets organisationer kan involveras både som kravställare i behovsanalysen (t.ex. brukarorganisationer) och som problemlösare i marknadsanalysen (t.ex. arbetsintegrerande sociala företag). Nämnden vill i detta sammanhang även lyfta fram utmanarrätten som en möjlighet för civila samhällets organisationer att påverka nämnden att ta ett initiativ till en upphandling. Ett sådant initiativ kan utgå från att organisationen har identifierat ett behov som den anser att nuvarande kommunala utförare inte fullt ut tillgodoser.

UNDVIKA FÖR STORA UPPHANDLINGAR. Civila samhällets organisationer kan ha svårt att möta krav på att ta emot stora volymer av brukare eller att tillhandahålla många olika slags service. Upphandlingen kan därför delas upp i mindre delar så att organisationer kan välja om de vill lägga anbud på var del för sig eller flera delar tillsammans. För att även mindre aktörer ska kunna delta i upphandlingen eftersträvar nämnden att de krav som ställs på ”yrkesmässig och teknisk kapacitet” inte är onödigt höga. Nämnden kan bjuda in tänkbara utförare till en dialog för att få kunskap om hur kraven bör se ut för att även små organisationer ska kunna delta i upphandlingen.

⁷ Se Kammarkollegiets vägledning för innovationsvänlig upphandling, *Att främja nytänkande – vägledning för innovationsvänlig upphandling*, 2012:3.

STÄLLA SOCIALA, ETISKA OCH MILJÖMÄSSIGA KRAV I UPPHANDLINGEN. Både LOV och LOU uppmuntrar detta. Sådana krav kan öka förutsättningarna för att organisationer inom civila samhället ska kunna få uppdrag från kommunen. Tillväxtverket menar att sociala hänsyn kan handla om att utforma krav som bidrar till att få ned arbetslösheten, öka integrationen, verka för etisk handel eller främja ett jämställt arbetsliv och lyfter fram ett par konkreta exempel i en av sina rapporter:

EXEMPEL 1: ...*minst 70 % av företagets anställda ska vid ingången anställning ha varit beroende av försörjningsstöd eller arbetsmarknadsstöd. Anställningen kan ha ingåtts i ett tidigare skede i leverantörens företag eller i samband med att avtal träffats kring denna upphandling.* (Göteborgs stad)

EXEMPEL 2: *De personer som ska utföra arbetet ska vara stationerade i sitt område på grund av att de anställda ska bli kända ansikten i området.*

Ambitionen är att andelen av den aktuella bemanningen från området ska uppgå till minst 40 % (Stockholms hem)

Nämnden kan bjuda in tänkbara utförare för att få underlag för att utforma sociala, etiska och miljömässiga krav.

VARA UTE I GOD TID. Civila samhällets organisationer gynnas av att i god tid informera om kommande upphandlingar. Nämnden eftersträvar även att anbudstiden är tillräckligt lång och att uppdraget inte behöver börja genomföras för nära inpå att upphandlingen avslutats. På så sätt kan anbudsgivarna få tillräckligt med tid för att förbereda sig.

KOMMUNICERA FÖR ATT LÄRA, TYDLIGGÖRA OCH BIDRA TILL LÄRANDE. Nämnden eftersträvar att genomföra förstudier, marknadsundersökningar och på annat sätt föra dialog med tänkbara uppdragstagare, inklusive organisationer i det civila samhället, för att på så sätt skapa ett så bra förfrågningsunderlag som möjligt. Under pågående upphandling är nämnden öppen med att svara på frågor, men är noga med att samtliga deltagare i upphandlingen får samma information vid samma tillfälle. Detta kan underlätta för organisationer som är ovana vid upphandling och ger nämnden möjlighet att förtydliga delar av förfrågningsunderlaget. Efter avslutad upphandling erbjuder nämnden de som förlorade upphandlingen information om varför de inte fick uppdraget. Detta bidrar till att de organisationer som förlorade upphandlingen kan förbättra sig inför nästa upphandling, vilket särskilt kan gynna organisationer som inte är vana vid att delta i upphandlingar.

Upphandling och den lokala överenskommelsens principer

Upphandling är den mest styrande formen av modeller för samspelet med det civila samhället. Det uppdragsförhållande som upphandlingen ger påverkar både nämndens och utförarens skyldigheter enligt lagstiftningen. Upphandling är knappast förstahandsvalet för hur nämnden samspelar med civila samhället. Däremot kan den upphandling som ändå genomförs utformas på ett sätt som ökar möjligheterna för civila samhället att delta. På så sätt öppnar nämnden upp nya möjligheter för civila samhället att få en kommunal finansiering av en verksamhet som de är villiga att utföra.

Upphandlingen knyter hårdast an till *principen om kvalitet* genom att nämnden blir skyldig att säkerställa kvaliteten i verksamheten. Om nämnden sänker trösklarna för att mindre

organisationer ska kunna delta och ställer krav på värdegrund och sociala hänsyn ökar förutsättningarna för att organisationer från civila samhället ska delta. Detta främjar *principen om mångfald och integration*. Dialog före, under och efter upphandling knyter på olika sätt an till *principen om dialog*. Om en upphandling är innovationsvänlig och bättre anpassas till civila samhällets villkor främjas till viss del *principen om självständighet*, men denna princip får över lag ett svagt genomslag vid upphandling. Även *principen om samhällsutveckling* får generellt sett ett svagt genomslag vid upphandling. Denna princip får dock ett visst genomslag vid innovationsupphandling och om t.ex. brukarorganisationer bidrar till att definiera kvalitetskrav inför en upphandling och till att utvärdera hur upphandlade utförare lever upp till kraven på kvalitet.

Bilaga: Definitioner och begrepp

Definition av det civila samhället

Civila samhället är det övergripande begrepp som nämnden använder. Definitionen av det civila samhället är hämtad ur regeringens proposition om en politik för det civila samhället.

| Civila samhället (definition) |
|--|
| <i>Civila samhället är en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen.</i> |
| <i>Regeringens proposition 2009/10:55 "En politik för det civila samhället"⁸</i> |

Regeringen betonar att det civila samhällets aktörer agerar utifrån ett huvudsakligen *ideellt* syfte. Det innebär att de inte delar ut vinst, utan återinvesterar eventuell vinst i verksamheten. Deras huvudsakliga syfte är istället allmännyttan eller medlemsnytta.

Civila samhällets aktörer omfattar många organisationsformer. Utöver ideella föreningar handlar det bl.a. om registrerade trossamfund och stiftelser, nätverk, rörelser, nykooperativ och sociala företag. Regeringens definition av civila samhället påminner om den offentliga definitionen av social ekonomi.⁹ I valet mellan dessa båda begrepp används civila samhället.

Civila samhället består i huvudsak av två delar: frivillig- och volontärsinsatser samt sociala företag.

FRIVILLIG- OCH VOLONTÄRSINSATSER genomförs i hög grad inom ramen för formella organisationer, exempelvis ideella föreningar. Under senare år har det frivilliga engagemanget som finns vid sidan av det etablerade föreningslivet ökat, inte minst bland ungdomar. Frivillig- och volontärsinsatser består därför av båda dessa delar: engagemang inom formella organisationer och informellt engagemang.

| Ideell organisation (definition) |
|--|
| Med ideella organisationer avses här organisationer som är organiserade utanför stat och näringsliv. De är inte vinstdrivande och har någon form av mer allmänmänniska uppdrag, utan att vara statliga eller kommunala. De är självstyrande och har inslag av idealitet samt bedrivs ofta med en ideologisk medvetenhet. Den verksamhet som bedrivs av och inom dessa organisationer kan beskrivas som ideell eller idéburen verksamhet. |
| <i>Definition som används i Överenskommelsen mellan regeringen, de idéburna organisationerna inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting</i> |

⁸ I samband med proposition En politik för det civila samhället (2009/10:55) etablerade regeringen en politik för det civila samhället som en ersättning av det som tidigare kallats för folkrörelsepolitik.

⁹ Social ekonomi definieras som "...organiserade verksamheter som primärt har samhällliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn. Dessa sociala och ekonomiska verksamheter bedrivs huvudsakligen i föreningar, kooperativ, stiftelser och liknande sammanslutningar. Verksamheter inom den sociala ekonomin har allmännyttan eller medlemsnytta, inte vinstintresse, som främsta drivkraft." (prop.2009/10:55) I samma proposition beskriver regeringen att social ekonomi innehåller delar som ligger utanför det civila samhället, exempelvis verksamhet som bedrivs för huvudsakligen sociala ändamål av "vanliga" vinstdrivande företag.

SOCIALA FÖRETAG är företag som syftar till att tillgodose ett behov av en välfärdsinsats. Dessa företag har inte vinstintresse som främsta drivkraft. Europeiska unionen (Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, EESK) menar att sociala företag utgör ett centralt inslag i den europeiska sociala modellen och att de knyter nära an till Europa 2020-strategin.

| Sociala företag (definition) |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Har primärt socialt ändamål före vinständamål och är av samhällsnyttig karaktär i allmänhetens eller medlemmarnas intressen.• Är företrädesvis icke-vinstdrivande och det huvudsakliga överskottet återinvesteras i verksamheten och går inte till privata aktieinnehavare eller ägare.• Har en mångfald av juridiska former och affärsmodeller, t.ex. kooperativ, ömsesidiga bolag, frivilligorganisationer, stiftelser, vinst- eller icke-vinstdrivande företag. Är ofta hybrider av flera juridiska former och ändrar i vissa fall form efter behov.• Är ekonomiska aktörer som producerar varor och tjänster (ofta allmännyttiga), i många fall med starka inslag av social innovation.• Är självständiga och oberoende, med hög grad av delaktighet och medbestämmande (personal, användare, medlemmar), styrning och demokrati (antingen representativ eller öppen).• Ofta född ur eller associerad till en civilsamhällesorganisation. <p style="text-align: right;"><i>Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande, "Socialt entreprenörskap och socialt företagande" [fetstil i originaltexten]¹⁰</i></p> |

En variant av sociala företag är *arbetsintegrerande sociala företag*. Arbetsintegrerande sociala företag är enligt regeringen en viktig del av det civila samhället och definieras som följer.

| Arbetsintegrerande sociala företag (definition) |
|--|
| <p>Arbetsintegrerande sociala företag är företag som är organisatoriskt fristående från offentlig verksamhet och som driver näringsverksamhet (producerar varor och/eller tjänster):</p> <ul style="list-style-type: none">• med övergripande ändamål att integrera människor som har stora svårigheter att få och/eller behålla ett arbete, i arbetsliv och samhälle• som skapar delaktighet för medarbetarna genom ägande, avtal eller på annat väl dokumenterat sätt• som i huvudsak återinvesterar sina vinster i den egna eller liknande verksamheter <p style="text-align: right;"><i>Regeringens handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag (2010-04-22)¹¹</i></p> |

¹⁰ EESK antog yttrandet vid sin 475:e plenarsession den 26 och 27 oktober 2011.

¹¹ Arbetsintegrerande sociala företag är en översättning av "Work integration social enterprises" (WISE).

Kontakt

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Postadress: Uppsala kommun, Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden,
753 75 UPPSALA

Besöksadress: Stationsgatan 12

Telefon: 018-727 00 00 (växel)

E-post: utbildnings-arbetsmarknadsnamnden@upsala.se

www.upsala.se



KONTORET FÖR
BARN, UNGDOM OCH ARBETSMARKNAD