

**IDÉBURET OFFENTLIGT
PARTNERSKAP
INSPIRATIONSMALL**



INKLUDERA

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	BAKGRUND OCH INLEDNING_____	3
2	LEGALA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR IOP_____	4
3	INSPIRATIONSMALL_____	6

1 BAKGRUND OCH INLEDNING

- 1.1 Den här skriften har tagits fram för att ge sociala entreprenörer, likväl som tjänstemän och politiker inom kommuner och regioner, bättre förutsättningar att ingå i samarbeten med varandra. För många idéburna verksamheter är Idéburna Offentliga Partnerskap (IOP) det första sättet att ingå ett större, mer långsiktigt samarbete med offentlig sektor. Sådana samarbeten är viktiga för att de möjliggör spridning av verksamhetens sociala innovation till så många som möjligt i utsatta målgrupper.
- 1.2 I våra dialoger med såväl sociala entreprenörer som tjänstemän och politiker inom offentlig sektor har det tydligt framkommit att det finns en stor osäkerhet och brist på kunskap om IOP. "Vad får man göra?", "Är det verkligen tillåtet?", och "Hur skriver man ett IOP?" är vanliga frågor vi får.
- 1.3 Första delen av dokumentet adresserar de legala förutsättningar som finns för IOP. Vi vill med denna del adressera de frågor vi ofta får och de orosmoment som finns kring IOP. Syftet med denna del är att tydliggöra när IOP lämpar sig väl att användas, och vad man bör tänka på när man ingår ett sådant.
- 1.4 Vi vill även med denna skrift visa på de möjligheter som finns genom IOP. Andra delen av detta dokument består därför av exempel – en inspirationsmall - på konkreta avtalsformuleringar att inspireras av, eller rent av använda direkt.

2 LEGALA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR IOP

2.1 De legala förutsättningarna kring IOP tydliggjordes senast i samband med den statliga utredningen *Idéburen välfärd* (SOU 2019:56). Längre ner i detta avsnitt hittar du de kriterier Idéburen välfärd anser kännetecknar ett IOP. Men det finns också andra som har tydliggjort det juridiska utrymmet för IOP. I ett tjänsteutlåtande från 2015 redogjorde Göteborgs stad för de juridiska förutsättningarna för IOP. Något år senare presenterade Sveriges Kommuner och Regioner rapporten "Utveckla idéburet offentligt partnerskap i kommuner landsting och regioner". I den här skriften utgår vi dock från de legala förutsättningar som presenteras i utredningen *Idéburen välfärd*. Det är viktigt att ni som avser att ingå ett IOP också undersöker de legala förutsättningarna för samverkan innan ni ingår en överenskommelse om ett IOP. Eftersom det i nuläget inte finns någon särskild lag som reglerar IOP är en juridisk genomlysning av samverkan nödvändig för att er överenskommelse exempelvis inte ska stå i strid med upphandlingsreglerna och EU:s statsstödsregler.

2.2 Idéburen välfärd anser att följande kriterier är utmärkande för ett IOP inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet.

1. Partnerskapet är ett samarbete mellan en eller flera offentliga aktörer och en eller flera idéburna aktörer i välfärden.
2. Det syftar till att uppnå ett gemensamt allmännyttigt mål.
3. Såväl den offentliga som den idéburna aktören bidrar med resurser.

2.3 För att bekanta dig med vart och ett av dessa kriterier föreslår vi att du går igenom [avsnitt 7.2](#) i utredningen *Idéburen välfärd*. För att uppfylla utredningens kriterier för ett IOP krävs också att partnerskapet inte får innebära en tilldelning av ett offentligt kontrakt. Du kan läsa mer om detta i [avsnitt 7.2.4](#) i *Idéburen välfärd*. Hänsyn måste även tas till EU:s statsstödsregler. Dessa kan uppfattas som ganska komplicerade, men har redogjorts för på ett utförligt sätt i *Vägledningen till Idéburen välfärd*. *Vägledningen* hittar du [här](#). I den inspirationsmall som återfinns nedan i avsnitt 3 finns en övergripande förklaring över innebörden av regelverket.

2.4 Under våren 2020 avgjorde Högsta förvaltningsdomstolen ett mål som ofta omnämns i IOP-sammanhang, det s.k. Alingsås-målet. Mot bakgrund av hur ett IOP-avtal var formulerat mellan en stiftelse och en kommun bedömde HFD att den aktuella tjänsten skulle

upphandlas. Målet behandlade inte huruvida ett IOP är tillåtet som sådant. Trots det har många dragit den felaktiga slutsatsen från domen att IOP-avtal inte skulle vara tillåtna. Vad HFD prövade i Alingsås-målet var huruvida ett avtal, bl.a. om driften av ett äldreboende som hade ingåtts mellan en kommun och en stiftelse inom ramen för ett IOP, omfattades av upphandlingslagstiftningen. I målet var det således aldrig fråga om under vilka villkor ett IOP skulle vara tillåtligt. HFD behandlar heller inte i dess skäl till avgörande eventuella villkor för ett avtal om IOP. Det är viktigt att komma ihåg att just det här målet rörde bl.a. äldreomsorgsverksamhet och att varje IOP måste bedömas var för sig. Av Alingsås-målet går inte att dra den generella slutsatsen att IOP är riskfyllt eller inte möjligt att genomföra. Det viktigaste kriteriet i det här sammanhanget är att ett IOP inte får utgöra tilldelning av ett offentligt kontrakt. Hur ni kan åstadkomma detta kan du läsa mer om i nästa avsnitt i kommentarerna till inspirationsmallen.

3 INSPIRATIONSMAIL

- 3.1 På nästföljande sida finns en inspirationsmall. Inspirationsmallen har tagits fram i samarbete med Reuterman Advokatbyrå. På flera ställen återfinns kommentarer kring vad man bör tänka på vid ingåendet av IOP-avtal. Inspirationsmallen ska ses just som ett inledande verktyg när ni själva upprättar ett IOP. Vår förhoppning med inspirationsmallen är att öka kunskapen om hur man kan ingå ett IOP hos både sociala entreprenörer och hos offentlig sektor. Eftersom det är just en inspirationsmall, rekommenderar Inkludera och Reuterman Advokatbyrå att man alltid låter någon kunnig granska det slutliga förslaget innan IOP:t ingås mellan de tänkta parterna.

Mellan [Kommunen X], organisationsnummer [org.nr], och [Föreningen X], organisationsnummer [org. nr], har slutits följande:

Överenskommelse om IOP – idéburet offentligt partnerskap

1. Överenskommelsens syfte och värdegrund

Syftet med detta partnerskap är att [ange syftet med partnerskapet].

Partnerskapet är en långsiktig samverkan som ska präglas av tillit, dialog, öppenhet och lyhördhet.

Kommentar: I denna del beskriver parterna syftet med partnerskapet. Syftet med partnerskapet bör beskrivas på ett kortfattat och koncist sätt. Att beskriva ett syfte kan vara svårt, det är dock vår mening att ett kortfattat syfte blir mer kärnfullt och lättförståeligt. Börja gärna enligt ovan förslag [Syftet med partnerskapet är att...]. Ett syfte kan formuleras enligt följande:

"Syftet med detta partnerskap är dels att kunna erbjuda hemlösa personer stöd och skydd, dels att arbeta för en "nollvision" där ingen ska behöva vara hemlös. Den långsiktiga målsättningen är ett samhälle där ingen behöver vara hemlös."

2. Bakgrund

[Föreningen X] har under lång tid bedrivit sin verksamhet i [Kommunen X]. Denna verksamhet har bestått av [ange vilken typ av verksamhet ni bedriver]. [Föreningen X] har under åren byggt upp ett förtroendekapital både hos [ange hos vem]. [Föreningen X] har en väl uppbyggd stödverksamhet [och volontärverksamhet]. [Kommunen X] bedömer att [Föreningen X] har möjligheter att nå [ange målgruppen] i dess behov av [definiera behovet], vilka annars kan bli utan.

Målgrupp för [Föreningen X] verksamhet i denna IOP är primärt [ange vilken målgruppen är].

[Kommunen X] har identifierat att [Föreningen X] är en lämplig samarbetspart[...].

Kommentar: Under detta kan man beskriva parterna och utveckla vad som lett till att samverkan ska ske, och hur det eventuellt har samverkats innan. Det här

avsnittet syftar till att visa varför föreningen är en lämplig part för ett IOP, vilka mervärden föreningen erbjuder samt att den verksamhet som omfattas av överenskommelsen bedrivs på föreningens initiativ och inte efter en beställning från den offentliga aktören.

Här kan med fördel även beskrivas varför det finns ett behov av ett IOP med just föreningen, dvs. att den idéburna aktören tillför mervärden och erfarenhet som varken finns hos kommunen eller hos en kommersiell aktör. Slutligen syftar detta avsnitt till att visa på den lokala omfattningen av stödåtgärden, vilket har betydelse, inte minst för de lagregler som styr vilket stöd en kommun får lämna. En kort definition av målgruppen bör även ges. Målgruppen kan dock redovisas mer utförligt nedan.

3. Giltighetstid

Överenskommelsen gäller från båda parter undertecknande, tillsvidare, med 12 månaders uppsägningstid efter skriftlig uppsägning från endera part.

Kommentar: Gällande längden på ett IOP-avtal ska det naturligtvis ställas i relation till vad parterna uppskattar är en rimlig tidslängd för att uppnå de uppställda målen. En utgångspunkt bör emellertid vara att parterna ser en långsiktighet i samarbetet.

Det är som utgångspunkt bra att ha långa partnerskap, eftersom IOP till sin karaktär, många gånger förutsätter en viss tid för att en effektiv samverkan ska kunna nås. Ettåriga IOP är vanligen alltför korta för att uppnå de samhällsutvecklande resultat som i de flesta fall ställts upp som mål. Parterna bör i samförstånd försöka uppskatta den tid som krävs för att uppnå de uppställda målen i samverkan.

Ett alternativ till den text som presenterats ovan skulle kunna vara följande:

"Överenskommelsen gäller från och med avtalets undertecknande till och med [ange datum]."

"Om inte IOP-avtalet sägs upp med sex månaders framförhållning fortsätter IOP-avtalet att gälla till slutdatum."

4. Behov

[Beskriv det behov som har identifierats]

Kommentar: Här kan ni beskriva det behov ni har identifierat inom det tilltänkta partnerskapet. Det kan röra sig om flera behov, viktigast är dock att fokusera på målgruppens behov. Många gånger beskrivs felaktigt ett behov som den offentliga aktören eller den idéburna aktören har. Partnerskapet är ju tänkt att lösa ett samhällsproblem, varför behovet ska röra den tilltänkta målgruppen för partnerskapet och inte parternas behov.

Ta ställning till följande frågor:

- Vad är det för behov målgruppen har?
- Inom vilket område finns behovet?
- Hälsa- och sjukvård, skola, utbildning, hjälp till sårbara grupper, skyddat boende för våldsutsatta?
- Finns det vetenskapliga undersökningar som stödjer att målgruppen har ett särskilt behov?
- Har målgruppen varierande och komplexa behov?
- Finns det systematiska svårigheter med att nå målgruppens behov?

5. Mål och målgrupper

[Ange era mål med partnerskapet och målgruppen]

Kommentar: Här kan ni fokusera på två saker, mål och målgrupp. Börja gärna med att identifiera era mål med partnerskapet, och om möjligt försök att ange målområden. Er målformulering bör vara kortfattad och precis, lägg hellre ordentligt med tid på att fokusera på några få korta rader än en lång text som riskerar att bli svårförståelig. Här kan också anges den offentliga aktörens mål med partnerskapet, har det tagits ett politiskt beslut för att prioritera arbete med en viss målgrupp? Nämn det i sådana fall.

6. Verksamheten

[Beskriv verksamheten]

Kommentar: Beskriv den verksamhet ni kommer att utföra inom ramen för partnerskapet. Här kan anges underrubriker som kan underlätta läsningen och förståelsen av partnerskapet. Hur ska samverkan gå till? Finns det vissa delprojekt? Är verksamheten organiserad i olika delområden? Ni justerar underrubrikerna efter eget tycke. Det är viktigt att ni verkligen beskriver

verksamheten såsom den är tänkt att utföras. Kom ihåg att verksamheten inte syftar till att kommunen ska köpa in en tjänst eller vara från föreningen. Verksamheten riktar sig till målgruppen och avser att lösa en samhällsutmaning som parterna har identifierat. Man kan med fördel även här göra tydligt att föreningens verksamhet har funnits en tid, och då nämna hur länge.

7. Förutsättningar för parternas bidrag

Alternativ 1

Parterna är överens om att den verksamhet som [Föreningen X] ska bedriva inom ramen för denna överenskommelse utgör icke-ekonomisk verksamhet. Det bidrag som [Kommunen X] ska utge till [Föreningen X] kan därför inte utgöra ett statsstöd enligt EU:s statsstödsregler.

Alternativ 2

Parterna är överens om att den verksamhet som [Föreningen X] ska bedriva inom ramen för denna överenskommelse kan omfattas av statsstödsreglernas krav på s.k. "ekonomisk verksamhet". Verksamheten är emellertid av så lokal karaktär att den inte bedöms påverka handeln mellan medlemsstaterna i EU, varför den inte utgör ett otillåtet statsstöd enligt art. 107 EUF-fördraget.

Alternativ 3

Parterna är överens om att den verksamhet som [Föreningen X] ska bedriva inom ramen för denna överenskommelse kan omfattas av statsstödsreglernas krav på s.k. "ekonomisk verksamhet. Det bidrag som [Kommunen X] ska bidra med är emellertid av s.k. mindre betydelse och kan utges inom ramen för "de minimis-reglerna" i Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 eller dess förordning (EU) 360/2012.

7.1 [Föreningen X] insats

[Föreningen X] bidrar till samverkan med följande resurser: [Redovisa här t. ex. personal, lokaler, material, volontärer, sponsorer och ekonomiska medel om det är aktuellt]

7.2 [Kommunen X] insats

[Kommunen X] bidrag uppgår till [ange belopp] årligen. [Läs mer om beloppsgränser beroende på Alternativ 1, 2 och 3 i kommentaren nedan]

[Kommunen X:s] bidrag lämnas senast den [ange datum] varje år.

Kommentar: I detta avsnitt regleras de närmare förutsättningarna för parternas bidrag. En förutsättning för att den offentliga parten ska kunna ingå ett IOP, är att det ekonomiska bidrag som ska utges är förenligt med EU:s statsstödsregler på något av följande sätt:

1. Finansieringen utgör inte statligt stöd enligt art. 107 EUF-fördraget.
2. Finansieringen lämnas som ett stöd av mindre betydelse i enlighet med Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 eller Kommissionens förordning (EU) 360/2012.

Utifrån dessa regelverk kan följande alternativ aktualiseras.

Alternativ 1 innebär att det är möjligt att ingå IOP, oavsett belopp. Det förutsätter att man bedömt att verksamheten i sin helhet utgör en icke-ekonomisk verksamhet. Utredningen Idéburen välfärd har gjort bedömningen att det inte är möjligt att göra en uttömmande förteckning av verksamheter som utan föregående bedömning skulle anses icke-ekonomiska. Bedömningen måste alltid göra i varje enskilt fall utifrån de förutsättningar som råder. Som exempel på icke-ekonomiska verksamheter nämner utredningen behandlingscenter för krigsskadade och torterade, stöd till brottsoffer (t. ex. rådgivnings- och stödverksamhet till våldsutsatta kvinnor) samt idrottsföreningars integrationsinsatser.

Alternativ 2 innebär att även om en verksamhet bedöms som ekonomisk, kan den erhålla stöd utan att det anses utgöra ett otillåtet statsstöd. Förutsättningen för det är att verksamheten bedöms vara av så lokal karaktär att den inte kan påverka handeln mellan medlemsstaterna i EU. Denna bedömning ska göras av den offentliga aktören.

Alternativ 3 innebär att även om en verksamhet bedöms som ekonomisk, kan den erhålla stöd när stödet ifråga är av lågt värde. Detta framgår av de s.k. de minimis-reglerna. Stöd enligt dessa undantagsregler kallas ibland för stöd av mindre betydelse, och är alltså inte statsstöd. Beroende på verksamhetens karaktär finns takbelopp om antingen 200 000 euro eller 500 000 euro under en treårsperiod. Denna treårsperiod ska beräknas med utgångspunkt i innevarande beskattningsår och de två föregående beskattningsåren. Bedömningen görs alltså i efterhand, och det är det totala beloppet som utgått under nämnda period som bedöms. Detta innebär, att om maximalt en tredjedel av det totala godkända beloppet utges årligen, har stödet ingen begränsning i tiden.

Om parterna har utarbetat en modell för hur bidrag ska beräknas, är det lämpligt att redovisa den här. En beräkningsmodell bör konstrueras så att den inte riskerar uppfattas som en prislista, utan istället har en mer generell utgångspunkt. Den kan utgöras av ett fast ersättningsbelopp med eller utan ett rörligt tillägg. Om

man tillämpar ett rörligt tillägg bör beräkningsmodellen för det innebära att tilläggsbeloppet ska motsvara faktiska kostnader inom samverkan.

8. Organisation och samverkan

För samverkan inom denna IOP har parterna kommit överens om en organisation enligt följande: [...]

Kommentar: Här beskrivs hur partnerskapet ska organiseras. Ska det tillsättas en styrgrupp? Hur ofta ska styrgruppen sammanträda och vilka mandat ska ges till styrgruppen? Vilka behörigheter ska enskilda befattningshavare ha? Finns det andra grupper som ska tillsättas utöver en styrgrupp?

9. Uppföljning, partnerskapets upphörande i förtid samt återbetalning

[Föreningen X] ska varje [ange tidsintervall] lämna skriftliga redogörelser för hur bidragen från [Kommunen X] har disponerats. Redogörelsen ska inkludera en övergripande redovisning av hur medlen kommit till användning inom ramen för avsedda ändamål.

Om det skulle framkomma att [Föreningen X] använt erhållna medel uppenbart utanför ramen för avsedda ändamål ("felaktig medelsanvändning"), äger [Kommunen X] rätt att framställa krav på återbetalning av det belopp som berörs av felaktig medelsanvändning. Parterna är dock överens om att återbetalning inte ska ske om a) [Föreningen X] kan visa att sådan omsorg som rimligen har kunnat krävas har iakttagits eller om b) omständigheterna av något annat skäl sammantaget är sådana att det framstår som oproportionerligt att framhärda ett återbetalningskrav mot [Föreningen X].

Vid den situationen att någon av parterna uppenbart avvikit från ändamålet med partnerskapet, äger andra parten rätt att utan dröjsmål lämna detsamma.

Kommentar: En överenskommelse om IOP ska bygga på tillit. Det innebär att en överenskommelse om ett IOP inte ska utformas som ett kommersiellt avtal med avtalssanktioner såsom hävning och skadestånd för det fall ena parten inte utgör sina åtaganden enligt överenskommelsen. Det är viktigt att komma ihåg att alla typer av överföringar av medel från det offentliga inte klassificeras som upphandling. Bl.a. anges i beaktandesats 4 till upphandlingsdirektivet 2014/24/EU att "...enbart finansieringen, särskilt genom bidrag, av en verksamhet, som ofta är knuten till skyldigheten att återbetala de mottagna beloppen om de inte används för de avsedda ändamålen, [brukar inte] omfattas av reglerna för offentlig upphandling." Ett

avtal om att utge bidrag, dvs. ren finansiering, kan således falla utanför upphandlingsreglerna. Den avgörande faktorn, som definierar gränsdragningen mellan finansiering och köp, är att ett köp enligt upphandlingslagarna måste innefatta en *rättsligt bindande skyldighet* för någon att leverera en vara, tjänst eller byggentreprenad, och att en utebliven prestation ska kunna föranleda avtalspåföljder som är möjliga att genomdriva i domstol. Detta synsätt har också intagits av utredningen Idéburen välfärd. Genom att ingå ett IOP i stället för att genomföra en upphandling enligt lagen om offentlig upphandling förlorar alltså den offentliga parten möjligheten att kräva fullgörelse, eller rättelse av fel, men det är just detta som skiljer ett samverkansprojekt från ett kommersiellt avtal. En väsentlig del av syftet med och karaktären av ett IOP är att det bygger på ömsesidighet och tillit och inte detaljerade bindande kontraktsvillkor.

Denna överenskommelse är upprättad i två likalydande exemplar varav parterna tagit varsitt.

[Ort] [ange datum]

[Ort] [ange datum]

[Föreningen X]

[Kommunen X]