

Riktlinjer för idéburet offentligt partnerskap (IOP)

1. Inledning

Kalmar ska fortsätta vara en av Sveriges mest hållbara kommuner och Agenda 2030 ska vara vägledande för allt arbete i Kalmar kommun. Vårt strategiska arbete görs med utgångspunkt i visionen att ”Tillsammans gör vi ett Kalmar för alla ännu bättre”. Kalmar kommunkoncerns olika verksamheter bidrar i det dagliga arbetet till de globala målen och att på olika sätt också hantera utmaningarna på lokal nivå. Men vi behöver göra mer och göra mer tillsammans med andra aktörer i samhället. Idéburet offentligt partnerskap (IOP) är en form av samverkan för att hitta gemensamma lösningar med medborgarens bästa i fokus. Modellen kan utgöra ett bra komplement till kommunens egna verksamheter för att styra utvecklingen i önskad riktning.

2. Syfte med riktlinjerna

Syftet med riktlinjerna är att vara en vägledning i samband med att IOP-avtal skrivs fram och att underlätta processen. De ska bidra till en likvärdig behandling av de aktörer som uttrycker ett intresse för att ingå ett IOP med kommunen. Genom tydliga riktlinjer kan IOP-avtalen skapa ett mervärde för kommunen och dess invånare och undvika att kommunen ingår överenskommelser som strider mot lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

3. Idéburen organisation

Någon entydig definition av idéburen organisation finns inte men beskrivs på liknande sätt på flera ställen.

I överenskommelsen från 2008 mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) beskrivs idéburna organisationer som:

”organisationer inom den ideella sektorn och den kooperativa rörelsen. Organisationerna kan vara vinstdrivande och har generellt någon form av mer allmänmännsliga uppdrag, utan att vara statliga eller kommunala. De är självstyrande och har ofta inslag av idealitet samt bedrivs ofta med en

ideologisk medvetenhet. Den verksamhet som bedrivs av och inom dessa organisationer kan beskrivas som idéburen verksamhet”.¹

I en proposition från våren 2022 beskriver regeringen en idéburen organisation som:

”en juridisk person som uteslutande har ett allmännyttigt syfte som är angivet i stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling”.²

Ännu lite tydligare blir det i direktivet till regeringens utredning om att förbättra civilsamhällets möjligheter att delta i offentlig upphandling. Med det civila samhällets organisationer avses:

”Bland annat allmännyttiga ideella föreningar och registrerade trossamfund samt organisationer inom den ideella sektorn och den kooperativa rörelsen som generellt har någon form av mer oegennyttigt uppdrag, utan att vara statliga eller kommunala. De är självstyrande och bedrivs ofta med en ideologisk medvetenhet. Till det civila samhällets organisationer hör även sociala företag och aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning”.³

4. Idéburet offentligt partnerskap (IOP)

Initiativet till samarbetsformen IOP togs 2010 av Forum – Idéburna organisationer med social inriktning. Enligt Forum ska IOP ses som en tredje väg mellan föreningsbidrag och offentlig upphandling.

I vägledningen till regeringens utredning ”Idéburen välfärd”⁴ beskrivs att följande är utmärkande för IOP:

- **Partnerskapet är ett samarbete mellan en eller flera offentliga aktörer och en eller flera idéburna aktörer i välfärden.**

Det innebär att båda parter har ett gemensamt engagemang och ansvar för att nå det gemensamt formulerade målet. Grunden för att överväga ett IOP bör vara att det finns ett gemensamt intresse för samarbete mellan parterna. Till skillnad från offentlig upphandling har IOP inte formen av ett kommersiellt avtal med detaljreglering och sanktioner eftersom samverkansformen bygger på tillit.

- **Det syftar till att uppnå ett gemensamt allmännyttigt mål.**

I överenskommelsen kan flera olika verksamheter ingå som alla syftar till att lösa samhällsutmaningar av olika slag. Frågor som är särskilt lämpade för IOP är ofta komplexa, det vill säga det finns inte några färdiga lösningar eller tjänster som kan köpas. Det krävs ofta att flera berörda aktörer möts för att tillsammans söka utmaningar.

¹ Skr. 2008/09: 207 Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting

² Prop. 2021/22: 135: Idéburen välfärd.

³ Kommittédirektiv Ett stärkt och självständigt civilsamhälle. Dir. 2014:40.

⁴ Idéburet offentligt partnerskap Vägledning – Stödmaterial till betänkande av Utredningen om Idéburna aktörer i välfärden, SOU 2019:56.

- **Såväl den offentliga som den idéburna aktören bidrar med resurser.**

Parternas bidrag kan se olika ut. Det behöver inte vara fråga om pengar, utan kan exempelvis också handla om ideellt arbete, erfarenhet och särskild kompetens, lokaler och administrativa resurser.

Upphandlingsmyndigheten understryker på sin webbplats att ett IOP måste vara förenligt med upphandlings- och statsstödsreglerna. En överenskommelse om ett IOP får inte utgöra en otillåten direktupphandling eller ett otillåtet statsstöd. Partnerskapet måste även vara förenligt med kommunallagen. Med det menas framför allt att angelägenheten som är föremål för partnerskapet ska vara av allmänt intresse och som huvudregel inte innebära ett stöd till enskilda.⁵

5. När kan och bör IOP ingås?

Organisationen Forum har identifierat ett antal förutsättningar som krävs för att ett IOP ska kunna ingås. Dessa kriterier är användbara för att diskutera om ett IOP är lämpligt eller om andra alternativ är att föredra.

Ett idéburet – offentligt partnerskap kan ingås när följande kriterier är uppfyllda:

- Verksamheten sker på initiativ av den idéburna organisationen.
- Verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program eller plan, där de idéburna organisationerna särskilt nämns.
- Verksamheten inte kan ses som en del av det normerade föreningsbidraget.
- Det inte finns en marknad eller en konkurrenssituation att vårda.
- Bägge parterna är med och finansierar verksamheten (via pengar eller andra insatser).
- Verksamheten detaljregleras inte från kommunen.
- Verksamheten avses att drivas under längre tid.⁶

Ett idéburet – offentligt partnerskap bör ingås när:

- Verksamheten bidrar till lokal utveckling och delaktighet i samhälle

6. Utgångspunkter för Kalmar kommun

Områden för samverkan

Utgångspunkten för de insatser som ryms inom ett IOP är att dessa ska bidra till att uppfylla de mål som kommunen fattat beslut om i verksamhetsplaner, handlingsplaner, strategier eller liknande. Den utpekade samhällsutmaningen är

⁵ [Idéburet offentligt partnerskap \(IOP\) måste vara förenligt med upphandlings- och statsstödsreglerna | Upphandlingsmyndigheten](#)

⁶ Idéburet – offentligt partnerskap (IOP). För delaktighet och lokal utveckling. Forum (2010)

i överensstämmelse med kommunens politiska prioriteringar. I avtalet ska det framgå på vilket sätt den idéburna sektorn kompletterar det arbete som görs i kommunal regi och vilket mervärde det innebär för målgruppen.

Krav på aktörer

Följande krav ställs på de aktörer som vill sluta ett IOP-avtal med kommunen:

- Aktören ska verka för att all verksamhet är drogfri och får inte bedriva verksamhet som kan skapa positiva attityder till våld, alkohol, droger eller kriminalitet.
- Aktören ska bedriva en verksamhet som motverkar diskriminering och främjar lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionsnedsättningar, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilda som person.

Följande dokument bör uppvisas i samband med att samtal om ett idéburet offentligt partnerskap inleds:

- årsmötesprotokoll
- stadgar
- en beskrivning av organisationens verksamhetsidé och ordinarie verksamhet
- resultat- och balansräkning
- revisionsberättelse

Vanligast är att avtal sluts mellan kommunen och en (1) aktör från den idéburna sektorn. Det är dock inget som hindrar att flera aktörer från den idéburna sektorn ingår i ett och samma avtal och sådana exempel finns också i andra kommuner.

Registerkontroll

I förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, anpassade grundskolan och specialskolan gäller obligatorisk registerkontroll. För att arbetsgivare ska få anställa, anlita eller ta emot någon i dessa verksamheter måste personen visa upp ett utdrag ur belastningsregistret, ett så kallat registerutdrag. Utdraget ska vara högst ett år gammalt. Den som inte har visat upp ett registerutdrag får inte anställas, anlitas eller tas emot i verksamheten.⁷ Registerutdragen lämnas till utbildningsförvaltningen.

Avtalstid

Utgångspunkten är att IOP-avtal skrivs på tre år. Den tiden är rimlig för att verksamheten ska kunna komma i gång och därefter utvärderas för att se om målsättningen med avtalet uppnåtts. I vissa fall kan avtalslängden vara kortare om det redan finns ett upparbetat samarbete med den idéburna organisationen och goda förutsättningar för att snabbt komma i gång med insatserna.

7. Ersättning

Som framgått ovan är det utmärkande för IOP att samtliga parter bidrar med resurser i avtalet. Det vanligaste för den offentliga aktörens del är ekonomisk ersättning, men det kan även handla om att bidra med exempelvis expertis eller

⁷ Skollag (2010:800) 2 kap. 31 §

lokaler.

Kommunens ekonomiska ersättning till organisationerna kan skilja sig åt mellan olika avtal eftersom den beror på vilken typ av insats som görs och hur omfattande den är. Här görs en bedömning från fall till fall.

Utgångspunkten är att den nämnd som fattar beslut om ett IOP står för ersättningen. Om flera nämnder är berörda görs en överenskommelse om hur ersättningen ska fördelas mellan dessa och vilken nämnd som bidrar med vad.

Utbetalning av den ekonomiska ersättningen bör ske årsvis. Den första utbetalningen görs inom tre månader från att avtalet trätt i kraft och därefter under det första kvartalet varje år under avtalsperioden. Om flera förvaltningar är involverade och bidrar ekonomiskt görs ändå en samlad utbetalning från kommunens sida för att underlätta för den mottagande organisationen.

8. Process

Tillvägagångssättet för att ta fram ett IOP kan skilja sig åt beroende på hur väl parterna känner varandra sedan tidigare och hur omfattande insatserna är. I stora drag kan dock processen beskrivas på följande sätt:

Samtal mellan parterna

Vid de första inledande samtalen diskuteras den identifierade samhällsutmaningen för att se om det finns en samsyn kring problembilden och hur man gemensamt kan ta sig an den. I det här skedet är det viktigt att båda parter är införstådda i innebörden av ett partnerskap i förhållande till exempelvis föreningsbidrag och andra angränsande samverkansformer. Enheten hållbarhet och strategi på kommunledningskontoret, som har en samordnande roll för kommunens samtliga IOP, ska underrättas i samband med att samtalen inleds. På det sättet minimeras risken för att flera förvaltningar för samtal om IOP med en och samma organisation, i liknande frågor.

Frågor som kan diskuteras:

- Hur ser parterna på samhällsutmaningen och hur den bör angripas?
- Finns det någon ytterligare aktör från den idéburna sektorn som kan bidra och bör bjudas in till samtalen?
- Är IOP den mest lämpliga formen för det ni vill göra?

Formulering

Nu konkretiseras formuleringar kring syfte, värdegrund, insatser och resurser. Vanligast är att kommunen skriver ett utkast, men det är viktigt att en dialog förs med den andra partnern. Något som är utmärkande för ett IOP är att inte detaljstyra insatserna i avtalet. Förtroendet mellan parterna ska lämna utrymme för att utforma detta efter hand. Däremot måste båda parter kunna garantera att det finns kapacitet för att ta omhand det som i stora drag omfattas av partnerskapet. I det här skedet är det bra att kontakta kommunens jurister för rådgivning och för att säkerställa att innehållet inte strider mot lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Likaså bör berörda förvaltningars expertis tas omhand.

Frågor som kan diskuteras:

- Vad ska varje part bidra med?
- Vilka mål ska uppnås och hur kan de mätas?

- Är det något som inte ingår i avtalet och därför tydligt ska undantas?

Intern förankring

När parterna enats om ett utkast till avtal ska det förankras inom respektive organisation. För kommunens del är det viktigt att säkerställa att det finns ett verkligt behov av insatserna hos de förvaltningar som berörs och att det inte finns några liknande planer i kommunal regi. Om flera förvaltningar är berörda diskuteras vad varje förvaltning kan bidra med i avtalet. Avtalets längd och lämpligt datum för ikraftträdande kan också tas upp.

Frågor som kan diskuteras:

- Är de föreslagna insatserna väl avvägda eller bör något ändras?
- Vad kan varje förvaltning bidra med? Ekonomisk ersättning eller annat?
- Vem ska vara kontaktperson gentemot organisationen?

Beslut

Beslut om avtal fattas i berörd nämnd (eller nämnder). I kommunstyrelsen fattas beslut i arbetsutskottet. Efter att beslutet har fattats ska parterna signera avtalet. Avtalet publiceras på www.kalmar.se och i verksamhetshandboken.

Frågor som kan diskuteras:

- Finns det anledning att skicka ut ett pressmeddelande?
- Finns det en rutin för när ersättningen ska betalas ut till organisationen?

Genomförande

När arbetet inleds kan det behövas en tät dialog för att säkerställa att verksamheten utformas på det sätt som parterna kommit överens om. Det underlättar för organisationen om kommunen har en (1) utpekad kontaktperson att vända sig till, även om ytterligare tjänstepersoner kan delta vid avstämningsmöten eller liknande (se nedan).

Uppföljning och utvärdering

Kommunen ansvarar för att bjuda in till regelbundna möten, lämpligtvis fyra gånger/år, för att följa upp hur arbetet fortlöper. Här kan det finnas anledning till att bjuda in representanter från flera olika förvaltningar. I början av varje år bör en verksamhetsplan redovisas för ansvarig nämnd/nämnder. Likaså en verksamhetsberättelse i slutet av året. Vid slutet av avtalsperioden samlas erfarenheterna av det löpande uppföljningsarbetet för en diskussion om samarbetet ska fortsätta eller inte.

Frågor som kan diskuteras:

- Uppfyller verksamheten sina mål?
- Är det något som behöver justeras i insatserna?
- Positiva eller negativa bieffekter som är av intresse?

9. Exempel på utformning av IOP-avtal

Avtalen kan se olika ut från fall till fall beroende på vilken samhällsutmaning som IOP-avtalet vill angripa. En vägledning kan vara att utgå från följande rubriker och vid behov lägga till fler:

- **Bakgrund** (Beskrivning av aktören, ev. tidigare samarbete med kommunen etc)
- **Syfte** (Beskrivning av syftet med avtalet, vilket mervärde det skapar etc)

- **Målsättning med IOP-avtalet** (Vilka uttryckliga mål ska uppnås?)
- **Parter och kontaktpersoner**
- **Värdegrund**
- **Registerkontroll** (Aktuellt i vissa fall)
- **Beskrivning av insatserna** (Målgrupp, syfte etc.)
- **Ekonomi** (Beskrivning av kommunens ersättning till den andra aktören, även i form av expertis, lokaler eller dylikt)
- **Avtalstid**
- **Uppföljning och utvärdering**
- **Ändringar, uppsägningar och tvist** (Stäms av med en kommunjurist)
- **Avtalets undertecknande**

10. Rådgivande och samordnande funktion

Enheten hållbarhet och strategi vid kommunledningskontoret har en rådgivande funktion i förhållande till övriga förvaltningar när det gäller frågor kring utformning av avtal, om IOP är en relevant modell etcetera. Enheten ansvarar även för att årligen följa upp hur många IOP som kommunen ingår i och redovisa det för kommunstyrelsens arbetsutskott.