



Riktlinje för idéburet offentligt partnerskap (IOP)

Innehållsförteckning

Inledning.....	1
Syfte	2
Riktlinje.....	2
Kriterier	2
Inför en överenskommelse	2
Definitioner	3
Idéburet offentligt partnerskap	3
Idéburna organisationer.....	3
Mellan bidrag och upphandling	4
Övriga juridiska begrepp.....	5
Kommunallagen	5
Statsstödsregler	5
Bedömning och beslut.....	5
Tecknande av överenskommelse	6
Underlag från idéburen part	6
Avtalets innehåll	6
Uppföljning och utvärdering.....	6

Dokumentinformation Riktlinjen beskriver vad IOP är, vilka kriterier som ska uppfyllas för att ingå IOP.		Dokumentansvarig Avdelningschef Hållbar utveckling	
Antagen KF 2025-02-19, § 11	Antagen av Kommunfullmäktige	Reviderad -	Giltighet Tillsvidare
Aktualiserad -	Diarienummer KS 2024/78	Intranät ☐	Hemsida ☒
Dokumentmottagare ☒ Förvaltningsorganisation ☐ Kommunala bolag ☒ Allmänheten ☒ Förtroendevalda			
Andra regelverk som omnämns Vision och inriktningsmål, Kriterier för bidrag inom kultur- och fritidsnämndens verksamhetsområde, Sociala företag, Lagen om offentlig upphandling, Kommunallagen, EU:s statsstödsregler			

Inledning

För att Vänersborgs kommuns vision Attraktiv och hållbar i alla delar, hela livet ska bli verklighet behöver hela samhället hjälpas åt. Inom den idéburna sektorn finns kraft,

kompetens och vilja att göra livet bättre för Vänersborgs kommuns invånare. Genom att teckna idéburna offentliga partnerskap (IOP) kan kommun och civilsamhälle arbeta med gemensamma resurser, mot gemensamma och samhällsnyttiga mål – tillsammans.

Syfte

Riktlinjen syftar till att möjliggöra samverkan mellan Vänersborgs kommun och idéburen sektor genom IOP. Riktlinjen utgör stöd till kommunens verksamheter för bedömning av när det är lämpligt att använda IOP som samverkansmodell.

Riktlinjen bidrar också till möjligheten att hantera de komplexa samhällsutmaningar vi som samhälle står inför (Agenda 2030) och som vi som kommun inte kan lösa på egen hand.

Riktlinje

En riktlinje ska ge konkret stöd för ett visst handlande och ange ramarna för det handlingsutrymme som finns i en viss fråga, i detta fall IOP. Riktlinjer lämnar även ett visst utrymme för verksamheten att utforma detaljerna i arbetet, men skapar en gemensam norm och visar hur arbetet ska utföras.¹

Riktlinje för idéburet offentligt partnerskap förklarar centrala begrepp och principer och beskriver vad ett idéburet offentligt partnerskap är, och vad det inte är. Den går även igenom vilken lagstiftning som omfattar IOP och anger vilka kriterier som ska uppfyllas för att Vänersborgs kommun ska kunna ingå IOP.

Kriterier

För att Vänersborgs kommun ska kunna ingå IOP ska partnerskapet

- bidra till att uppfylla Vänersborgs kommuns vision och kommunfullmäktiges inriktningsmål,
- bygga på ett gemensamt samverkansbehov med delat engagemang och ansvar för en samhällsutmaning som saknar färdiga lösningar,
- ha ett allmännyttigt syfte som skapar mervärde för målgruppen,
- vara en samfinansierad samverkansrelation utifrån en gemensam insats/verksamhet, inte ett köp av tjänst/verksamhet (offentlig upphandling) eller en del av grundfinansieringen till civilsamhällets organisationer (bidrag),
- tillsammans formulera mål och följa upp, utvärdera och utveckla partnerskapet, utan detaljstyrning från kommunen,
- avses fungera och utvecklas långsiktigt (överenskommelse på minst 1 och max 5 år),
- vara förenligt med kommunallagen,
- vara förenligt med EU:s statsstödsregler

Inför en överenskommelse

Innan en överenskommelse tecknas i skrift bör parterna även ha funderat på och diskuterat följande punkter.

Ömsesidig dialog – Se till att det finns tid och utrymme för dialog i ett tidigt skede för att analysera de komplexa utmaningar som organisationerna identifierat, utifrån båda parter horisonter och förutsättningar.

Målgrupp – Formulera vad som är partnerskapets allmännyttiga mål och hur IOP:et skapar mervärde för den definierade målgruppen.

¹ Riktlinje för styrande dokument, KS 2022/349

Samfinansiering – Bestäm vilken part som bidrar med vad utifrån sina unika förmågor och förutsättningar. Specificera både materiella och immateriella resurser.

Styrgrupp – Besluta om vilka funktioner som ska finnas med i partnerskapet. Utse vilka som ska leda, utvärdera och följer upp partnerskapet och vad som ska uppnås under tiden överenskommelsen pågår.

Tidsram – Definiera vilken tidsperiod överenskommelsen ska tecknas för. Det bör finnas en långsiktighet i partnerskapet samtidigt som överenskommelsen behöver kunna avbrytas av båda parter.

Definitioner

Idéburet offentligt partnerskap

Idéburet offentligt partnerskap (IOP) är en form av samverkan mellan offentliga och idéburna aktörer. De bygger på insikten om att det behövs flera perspektiv och flera olika typer av resurser för att lösa vissa problem, framförallt mer komplexa sådana.

Samverkansformen bygger på ömsesidighet, snarare än marknadsmekanismer och kommersiella kontrakt, och att båda parter har ett gemensamt engagemang och ansvar för målen. IOP kan initieras av både idéburen och offentlig aktör, men det vanligaste är att den idéburna aktören tar första steget för att, tillsammans med den offentliga aktören identifiera en gemensam samhällsutmaning och verka för ett samhällsnyttigt mål. Såväl den offentliga som den idéburna aktören bidrar med resurser, antingen materiella eller immateriella, och utgångspunkten är att de idéburna organisationerna bidrar med mervärden för målgruppen som inte är möjliga att vare sig upphandla eller skapa i den offentliga aktörens verksamhet eller regi. Modellen får enbart användas i de fall det inte finns en marknad att ta hänsyn till.

Inom ramarna för ett IOP kommer parterna överens om vilken verksamhet som ska bedrivas, utifrån vilka mål, samt hur verksamheten ska finansieras.² Tillsammans skapar parterna en ny verksamhet, som bygger på samsyn och engagemang, utifrån en gemensam utmaning, snarare än en färdig verksamhetsidé.

Idéburna organisationer

Det civila samhället består av en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen. Sammanslutningsformerna varierar och den vanligaste är ideella föreningar, men även registrerade trossamfund, vissa ekonomiska föreningar såsom kooperativ, många stiftelser och vissa aktiebolag räknas till det civila samhället.³

Med idéburen organisation avses en juridisk person som uteslutande har ett allmännyttigt syfte. Syftet ska vara angivet i stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling. Organisationen⁴ får gå med vinst men dess syfte ska vara allmännyttigt och omfatta hela organisationen. Kännetecknande för idéburna organisationer är att man frivilligt valt att gå samman kring en idé och värdegrund och att eventuella överskott går tillbaka till verksamheten och därmed kommer samhället till godo.⁵

² SOU 2019:56 s. 288 f.f.

³ Informella nätverk och tillfälliga sammanslutningar ingår inte i begreppet civilsamhället.

⁴ Upphandlingsmyndigheten [Reserverad upphandling för vissa sociala tjänster och andra särskilda tjänster Upphandlingsmyndigheten](#)

⁵ SOU 2019:56 s. 60

Mellan bidrag och upphandling

IOP beskrivs som en tredje väg, mellan upphandling och bidrag, som tar tillvara möjligheterna med att samverka. Det finns i dagsläget ingen legaldefinition på vad som är ett idéburet offentligt partnerskap varpå en bedömning behöver göras i varje enskilt fall.

Bidrag

Den finansiering som utgår inom ett IOP är ett stöd till en ideell organisation för att kunna arbeta *tillsammans* med stödgivande offentlig aktör och lösa *gemensamma* utmaningar, till skillnad från till exempel organisations-, verksamhets- eller projektbidrag.

Organisationsbidrag kan ses som en form av grundbidrag för att stödja en organisation och dess verksamheten utifrån vissa grundläggande villkor, men ofta utan tydliga krav på motprestation.

Verksamhetsbidrag, även kallat föreningsbidrag, fyller en liknande funktion men med mer fokus på vad organisationen gör och med vissa krav på motprestation.⁶

Projektbidrag kan ges där verksamheten är tydligt avgränsad, både i innehåll, tid och slutprodukt. Ofta finns krav på att verksamheten ska vara nyskapande.

Lagen om offentlig upphandling

När en kommun köper varor eller tjänster ska dessa upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Ett IOP får inte bryta mot denna lagstiftning.

Upphandlingslagstiftningen ska säkerställa att organisationer inom offentlig sektor öppnar upp sina inköp för konkurrens i syfte att skattemedel används så effektivt som möjligt.⁷ I en upphandling är det den offentliga aktören som definierar vad som behövs, varför det behövs och hur tjänsten ska utföras. Tjänster som kommunen enligt lag är skyldig att tillhandahålla kan inte bli föremål för IOP eftersom en överenskommelse som detaljregleras och syftar till att täcka ett på förhand definierat behov sannolikt utgör ett upphandlingspliktigt kontrakt.

Ingåendet av ett IOP får inte innebära en anskaffning av en tjänst genom tilldelning av ett offentligt kontrakt eller upphandling av en koncession. Det får inte heller innebära att ett ramavtal tecknas. Ett IOP är i första hand en samverkansform som bygger på tillit och som inte utformas som ett kommersiellt avtal med ömsesidiga reglerade skyldigheter eller detaljerade, bindande kontraktsvillkor.⁸ För att det ska röra sig om ett offentligt kontrakt enligt upphandlingslagstiftningen krävs att samtliga sex kriterier⁹ är uppfyllda. I praktiken kommer det ofta vara den sista punkten, att avtalet ska innehålla rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt bindande karaktär, som blir avgörande för om det är ett

⁶I Vänersborgs kommun finns [Kriterier för bidrag inom kultur- och fritidsnämndens verksamhetsområde \(vanersborg.se\)](#), [Sociala föreningar | Vänersborgs kommun \(vanersborg.se\)](#)

⁷ Upphandlingsmyndigheten [Om offentlig upphandling | Upphandlingsmyndigheten](#)

⁸ SOU 2019:56 s. 291-293

⁹ 1. Det ska vara ett avtal mellan två eller flera parter. 2. Avtalet ska innebära att en överenskommelse har träffats mellan berörda parter. 3. Avtalet ska röra en upphandlande myndighets anskaffning av en vara, tjänst eller byggtreprenad. 4. Avtalet ska innebära att den upphandlande myndigheten gör ett val av leverantör (selektivitetskravet). 5. Avtalet ska innehålla ekonomiska villkor vilket innebär att den upphandlande myndigheten erhåller en prestation mot vederlag och att det som anskaffas är av direkt ekonomiskt intresse för den upphandlande myndigheten. 6. Avtalet ska innehålla rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt bindande karaktär.

offentligt kontrakt eller inte. I ett IOP kan alltså den som betalat ersättning inte kräva att den som mottagit ersättningen ska utföra de avtalade tjänsterna.¹⁰

Övriga juridiska begrepp

Kommunallagen

Ett IOP måste vara förenligt med kommunallagen. För att en kommun ska få ha hand om en angelägenhet krävs att det är av allmänt intresse att kommunen har hand om den. Av denna anledning får partnerskapet inte innebära stöd till enskilda näringsidkare. IOP uppfyller ett allmännyttigt ändamål och betraktas därför inrymmas inom den kommunala kompetensen och är inte ett individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare.¹¹

Statsstödsregler

Ett IOP måste vara förenligt med EU-regelverket om statligt stöd, vilka innehåller gränser för medlemsstaternas möjlighet att med offentliga medel få stödja viss verksamhet. Bestämmelserna om statligt stöd gäller villkoren för finansiering och bidrag till olika tjänster och reglerna ska hindra en snedvridning av konkurrensen till följd av bland annat kommunal bidragsgivning.

Ikke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse omfattas inte av EU:s regler om statligt stöd.¹² Alltså kan IOP tecknas för en verksamhet som bedöms som icke-ekonomisk, oavsett belopp. Valfärdstjänster bedöms i regel som icke-ekonomiska utifrån solidaritetsprincipen¹³ men en bedömning behöver alltid göras i varje enskilt fall. Sociala tjänster av allmänt intresse kan vara både ekonomiska och icke-ekonomiska, men även ekonomiska verksamheter kan utgöra grund för IOP, om stödet inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna (samhandelskriteriet), till exempel om verksamheten är av rent lokal karaktär och av liten ekonomisk omfattning. För IOP som avser välfärdsverksamhet gäller att stöd till en idéburen organisation som sammanlagt inte överstiger 500 000 euro under tre beskattningsår i rad är av så liten betydelse att stödet inte påverkar den inre marknaden. Dessa regler innebär att den offentliga parten inte behöver göra en egen bedömning av huruvida stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.¹⁴

Bedömning och beslut

Initiativ till IOP skickas till kommunbrevlådan och fördelas utifrån respektive nämnds verksamhetsområde. Handläggningen görs sedan av respektive stödgivande nämnd. IOP:er som bedöms kommunövergripande handläggs av kommunstyrelsen i samverkan med eventuell berörd nämnd.

I handläggningen ingår att, utifrån varje enskilt fall, bedöma de juridiska, ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna och konsekvenserna utifrån riktlinjen.

Beslutet om att ingå IOP fattas av stödgivande nämnd. Nämnden skriver avtal med idéburen organisation och ansvarar för att gemensamma behov och målsättningar uttrycks tydligt i

¹⁰ SOU 2019:56 Vägledning

¹¹ SOU 2019:56 s. 294

¹² SOU 2019:56 s. 298

¹³ SOU 2019:56 s. 299 Följande faktorer kan vara viktiga och leda till att systemet anses bygga på solidaritetsprincipen: om medlemskap i systemet är obligatoriskt, om det har ett socialt syfte, att det inte finns något 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.

¹⁴ SOU: 2019:56 s. 308

avtalet. Nämnden ansvarar för att följa upp och eventuellt förnya avtalet. Ekonomiska prioriteringar och transaktioner hanteras av stödgivande nämnd.

Både den stödgivande nämnden och den idéburna aktören äger rätt att omförhandla eller säga upp avtalet om väsentliga förändringar sker i gemensamt identifierade behov och förutsättningar.

Tecknande av överenskommelse

Underlag från idéburen part

Uppgifter som idéburen part behöver kunna uppvisa inför överenskommelse.

- Stadgar
- Beskrivning av ordinarie organisation och verksamhet
- Årsmötesprotokoll
- Verksamhetsberättelse
- Ekonomisk berättelse med bokslut
- Revisionsberättelse
- Verksamhetsplan och styrelseförteckning
- Uppgifter om medlemsantal och eventuell besöksstatistik

Avtalets innehåll

Överenskommelsens parter bör komma överens och nedteckna följande punkter i den skriftliga överenskommelsen.

- Syfte
- Mål
- Värdegrund och förhållningssätt parterna emellan
- Målgrupp
- Insatser och åtaganden för respektive part
- Ansvarsfördelning och organisation med styrgrupp
- Försäkring och arbetsgivaransvar
- Dokumentation och redovisning
- Ekonomi, samfinansiering, vem som bidrar med vilka resurser
- Tidsram för överenskommelsen
- Uppföljning
- Omförhandling och uppsägning

Uppföljning och utvärdering

Varje enskild IOP-överenskommelse följs upp och utvärderas kontinuerligt i enlighet med IOP-avtalets innehåll.

Kommunstyrelsen ansvarar för att riktlinjen aktualiseras en gång per mandatperiod.