



Idéburet offentligt partnerskap (IOP) - hur funkar det?



NÄTVERKET

Idéburen sektor Skåne

Text: Tora Törnquist
Foto: Eddie Vega
Formgivning: Anna Strömberg
Tryck: Grafo Tryck, Malmö 2020

Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP)

- ur ett idéburet perspektiv

IOP är en samverkansform sprungen ur en vilja att lösa samhällsproblem gemensamt över sektorsgränserna. Formen skiljer sig från upphandling, där parterna har en beställare-utförar-relation och från bidragsgivning där relationen är ojämlig mellan en givare och en tagare. IOP är ett partnerskap där parterna strävar efter likvärdighet och där alla parter bidrar med resurser, kunskap och tid.

Då IOP saknar rättslig definition i lag finns det en stor variation mellan de partnerskap som idag kallas för IOP. År 2019 presenterades den statliga utredningen Idéburen välfärd (SOU 2019:56) som bland annat behandlade frågan om IOP inom välfärdsområdet.

Utredningen utmynnade inte i något lagförslag om IOP, men däremot i ett konstaterande att det inte finns några lagliga hinder för IOP så länge partnerskapen görs inom vissa ramar. Till utredningen lades en vägledning som kan följas i skapandet av ett IOP. Vägledningen ger konkreta råd men är avsedd just för IOP inom välfärdsområdet.

För att tillgängliggöra information om IOP för idéburna aktörer som är intresserade av samverkansformen och för att ge ett bredare perspektiv på IOP har NÄTVERKET – Idéburen sektor Skåne tagit fram följande handledning. Detta har gjorts inom ramen för projektet Ett Hållbart Skåne genom socialt företagande med finansiering från Tillväxtverket.

Handledningen är till för att ge en överblick på IOP som samverkansform. De juridiska förutsättningarna för att teckna IOP behandlas översiktligt. Detta ska dock inte tolkas som ett juridiskt rådgivningsdokument. Innan IOP tecknas bör alltid en jurist konsulteras kring det specifika fallet.

Översikt över IOP

Varför IOP?

IOP tecknas för att lösa en samhällsutmaning där samordnade insatser från flera parter behövs. Genom ett partnerskap skapar parterna en verksamhet som möter ett gemensamt formulerat problem eller behov. Många IOP tecknas också utifrån en vilja att arbeta långsiktigt tillsammans. IOP är oftast på minst två år, vilket kan erbjuda en större långsiktighet än exempelvis verksamhetsbidrag.

Vem?

IOP tecknas alltid mellan en eller flera idéburna organisationer och en eller flera offentliga organisationer. Det går självklart att ingå partnerskap mellan exempelvis en idéburen organisation och ett företag också, men då är det inte ett IOP. Alla idéburna organisationer kan ingå i IOP, stora som små. Det krävs dock en viss stabilitet och kapacitet i organisationen för att bedriva ett långsiktigt samverkansarbete.

Oavsett den idéburna partens storlek är en viktig förutsättning i ett IOP att parterna strävar efter att se varandra som jämbördiga parter i arbetet. Det krävs respekt för



varandras olikheter och förståelse för att båda parter behövs för partnerskapet.

När?

Ett IOP kan tecknas när det finns en gemensamt definierad målbild som kräver samverkan, arbetet ska syfta till att uppnå ett gemensamt allmännyttigt mål. Om parterna tillsammans identifierat ett behov och hittat en potentiell lösning där båda parternas insatser behövs kan IOP vara en bra form. En förutsättning för att IOP ska vara möjligt är att verksamhetsområdet ligger inom den offentliga organisationens kompetens och ansvarsområde. Partnerskapet måste vara utformat på ett sätt som skiljer sig från när den offentliga parten köper en vara eller en tjänst, annars blir partnerskapet upphandlingspliktigt.

Hur?

IOP är ett ömsesidigt partnerskap som kräver kontinuerlig kontakt mellan parterna. Det är till exempel vanligt att det finns någon form av styrgrupp för partnerskapet. Alla parter bidrar med resurser, i form av exempelvis pengar, tid (även oavlönade frivilligas tid räknas in), expertkompetens eller kontaktnät. Det behöver finnas en gemensam värdegrund i partnerskapet som parterna är överens om.

Tips!

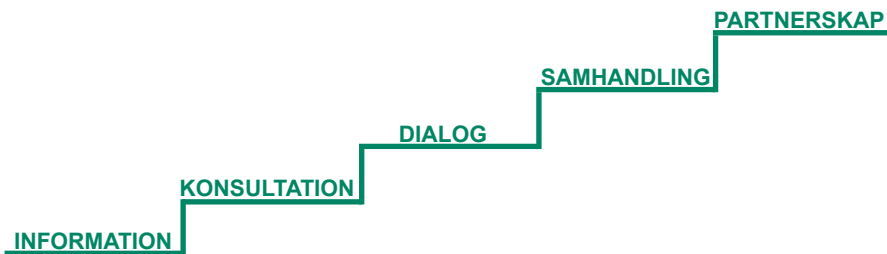
Läs gärna mer om kriterier för IOP i *Idéburet offentligt partnerskap-Vägledning, SOU 2019:56*



IOP, bidrag eller upphandling?

Olika samarbeten kräver olika samverkansformer. IOP är ett verktyg för att lösa gemensamma samhällsutmaningar, men passar inte för alla utmaningar eller samverkansrelationer.

SAMVERKANSTRAPPAN



Information

Samverkan kan ske på olika nivåer. Den mest grundläggande nivån är olika former av informationsutbyte, detta kan ske utan att parterna har någon formell relation, och fungerar även ensidigt. Det är inte ovanligt att exempelvis en kommun informerar föreningslivet om en förändring som redan är beslutad. Information kräver vanligtvis ingen finansiering av den idéburna parten, men är ofta ett viktigt komplement till övrig samverkan som kanske är formaliserad genom exempelvis verksamhetsbidrag eller IOP.

Konsultation

Nästa steg är konsultation. Då håller parterna varandra inte bara informerade utan efterfrågar också varandras synpunkter. Detta kan exempelvis ske genom ett remissförfarande där en idéburen organisation lämnar synpunkter på en process som ägs och drivs av en offentlig part. En konsultation sker utan förpliktelser, synpunkter inhämtas, men det finns ingen skyldighet att använda synpunkterna. På så sätt är konsultationen fortfarande en ensidig relation.

Dialog

Är parterna ett steg närmare varandra och söker en ömsesidig relation kan de istället ha dialog. I en dialog finns fortfarande inga förpliktelser, men parterna för en diskussion där de kan forma en gemensam bild av problem och lösningar. Både konsultation och dialog kan kräva någon form av finansiering från det offentliga, men då snarare i form av grundstöd till organisationen genom exempelvis verksamhetsbidrag, än specifika medel för att delta i konsultation eller dialog.

Samhandling

När parterna går från dialog till att också utföra något tillsammans fördjupar de samverkan genom samhandling. Samhandling kan exempelvis vara att ingå i ett gemensamt projekt eller arrangera någonting tillsammans.

Samhandling förutsätter att båda parter ingår i arbetet och gör någonting tillsammans. Det förutsätter dock inte jämlikhet mellan parterna. Det kan vara en part som fattar beslut om projektets utformning, där den andra parten bara deltar i genomförandet av en begränsad del. Ofta kräver samhandling någon typ av finansiering från det offentligas sida då få idéburna organisationer har eget kapital att finansiera verksamheten med. Vanligen finansieras samhandlingen genom projektmedel eller någon typ av verksamhetsstöd eller organisationsbidrag.

Partnerskap

Den mest avancerade formen av samverkan är partnerskap, där parterna deltar gemensamt i alltifrån problemformulering och planering till genomförande och utvärdering. I ett partnerskap bör parterna vara



likvärdiga, arbetet ägs och drivs gemensamt. Parterna ingår med sina egna kompetenser och bidrar båda med resurser till arbetet. IOP kan vara ett verktyg för att utforma ett partnerskap, men partnerskap kan också bedrivas utan att det kallas just ett IOP.

Olika verksamhet kräver olika samverkan

Olika typer av verksamhet kräver olika typer av samverkan, det finns inget egenvärde i att klättra högre upp på samverkanstrappan. Vilken nivå av samverkan som väljs bör istället anpassas efter parterna och den verksamhet som ska utföras. För viss typ av verksamhet är högre typ av samverkan direkt olämplig, exempelvis kan en myndighet inte lämna över myndighetsutövning till en samverkanspart, medan annan verksamhet gynnas av ett fördjupat partnerskap. Två parter kan också ha en hög nivå av samverkan inom vissa områden, och ha stor distans

inom andra områden. Exempelvis skulle Migrationsverket kunna ha samhandling eller partnerskap med idéburna organisationer för att lösa språkträning för personer som nyligen kommit till Sverige samtidigt som idéburna organisationer kanske vill hålla avstånd från arbetet med utvisningar för att kunna vara en oberoende röst i politiskt påverkansarbete.

En idéburen och en offentlig part kan också ha en beställar-utförar-relation genom en upphandling. Skillnaden är då att arbetet baseras på en affärsrelation och inte en samverkansrelation. Upphandling finns av det skälet inte med på samverkanstrappan. Däremot kan samverkan exempelvis föregå en upphandling om det förs dialog mellan den offentliga och den idéburna parten kring behovsbilden eller hur upphandlingen ska utformas.



IOP ur ett enkelt juridiskt perspektiv

Partnerskap handlar om mycket mer än en ekonomisk uppgörelse, det centrala i partnerskapet är samverkan, erfarenhetsutbyte och gemensamma insatser för en målgrupp. Ur ett juridiskt perspektiv är dock den ekonomiska transaktionen och själva avtalets utformning central. Ska det avgöras huruvida ett IOP är juridiskt gångbart eller ej är det avtalet som granskas.

Ekonomiska avtal mellan en myndighet (exempelvis en kommun) och en idéburen organisation kan ha en mängd olika namn; organisationsstöd, verksamhetsbidrag, projektmedel, försäljning, partnerskap och så vidare. Utifrån upphandlingsreglerna finns det dock i princip bara två kategorier av ekonomiska transaktioner – finansiering eller köp.

Bidrag

Finansiering

- Praxis
- Finansiering ok i EU

Upphandling

Köp/byte

- Lagen om offentlig upphandling
- Vid alla köp/byten etc

Vid finansiering gäller de principer som finns för verksamhetsbidrag. Dessa finns inte i lag, utan utgår från praxis eftersom organisationer så länge fått verksamhetsbidrag i olika form från myndigheter. Ses avtalet istället som ett köp (eller ett byte) så ska upphandlingsregler tillämpas.

När IOP som form skapades var syftet att hitta en samarbetsform där parterna kunde ha ett mer jäm-

likt förhållande som inte grundar sig på en beställar-utförar-relation. Samverkansformen kan ses som ett mellanting mellan finansiering och upphandling. Det finns dock ingen rättslig definition av IOP, vilket innebär att alla IOP-avtal måste bedömas i det enskilda fallet. Beroende på hur avtalet är utformat kan det falla in under finansieringsprinciperna eller under upphandlingsreglerna.

Bidrag

Finansiering

- Praxis
- Finansiering ok i EU

IOP

Partnerskap

- Ingen lagstiftning
- Avtal
- Bedöms från fall till fall

Upphandling

Köp/byte

- Lagen om offentlig upphandling
- Vid alla köp/byten etc

Är partnerskapet utformat på ett sådant sätt att det faller in under upphandlingsreglerna gäller Lagen om offentlig upphandling (LOU) vilket förutsätter att parterna har ett mer utpräglat beställar-utförar-förhållande. Så länge det inte rör sig om mycket begränsade belopp ställs också krav på en

anbudsprocess där det är öppet för andra aktörer att delta. Syftet med IOP-avtal är att skapa jämlika partnerskap mellan specifika aktörer, och det är därför viktigt att utforma partnerskapet på ett sådant sätt att det inte faller in under upphandlingsreglerna utan istället bedöms enligt finansieringsprinciperna.

Bidrag

Finansiering



IOP

Oklart

- Finns det en marknad?
- Undvik "beställning"
- Tillåt ej sanktioner

Upphandling

Köp/byte

Det finns inte en formel för hur ett IOP ska utformas för att falla in under finansieringsreglerna snarare än under upphandlingsreglerna.

Däremot finns det ett antal faktorer som kan vägas in för att undvika att bedömas som upphandlingspliktigt.

Finns det en marknad?

Att det finns en marknad med kommersiella aktörer som skulle kunna vara intresserade av att bedriva den verksamhet som partnerskapet gäller är inte i sig ett hinder för att teckna ett IOP. För att vara transparent och undvika konfliktsituationer kan det dock vara bra att överväga om en verksamhet som finns på en marknad med potentiell konkurrens ändå ska upphandlas. Det är inte en svartvit bedömning huruvida det finns en marknad eller inte, men finns det företag som utför liknande verksamhet och en potential att tjäna pengar på verksamheten bör man vara försiktig med att teckna IOP.

Undvik "beställning"

Om den offentliga organisationen identifierar ett behov och utformar en "beställning" på en tjänst som kan täcka behovet så bör tjänsten i regel upphandlas. För att partnerskapet ska bedömas under finansieringsreglerna och inte bli upphandlingspliktigt är det viktigt att partnerskapet är ömsesidigt. Att parterna är jämlika och inte fungerar som en beställare och en utförare är viktigt för att partnerskapet inte ska ses som att den offentliga parten beställer en tjänst från den idéburna parten. Ett sätt att hålla undan från en offentlig beställning är att utgå ifrån att IOP ska tecknas på idéburet initiativ.



Det är inte nödvändigt att IOP först lyfts av den idéburna parten, men det är däremot viktigt att det är den idéburna parten som utvecklat verksamheten, och att det inte gjorts utifrån en offentlig organisations egna behov.

Tillit – ej sanktioner

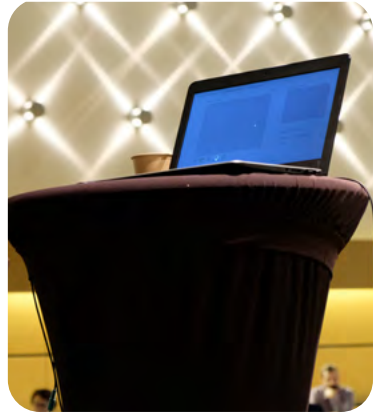
IOP är ett avtal mellan en offentlig och en idéburen part. För att det ska falla in under finansieringsreglerna är det dock viktigt att avtalet inte blir alltför formellt utan att det bygger på tillit mellan parterna. Om någon av parterna inte upp-

fyller sin del av avtalet kan det på sin höjd bli tal om återbetalnings-skyldighet, men det bör däremot inte finnas några sanktionskrav, exempelvis att någon part skulle bli skadeståndspliktig om de inte genomförde sin del av avtalet. En avgörande fråga vid gränsdragning mellan finansiering och köp är att ett offentligt köp enligt upphandlingslagstiftningen måste ha en juridiskt bindande skyldighet för leverantören att leverera till exempel en tjänst. Om leverantören inte lever upp till avtalet kan det bli påföljder och frågan kan lyftas i domstol.

Det finns ytterligare regler kring när IOP kan tecknas eller inte. För de flesta mindre IOP-avtal är det inte relevant att fördjupa sig i dessa, men handlar ett IOP om mycket pengar eller kan tänkas vara intressant för aktörer utanför Sverige bör dessa regler ses över. En bra genomgång av regelverken finns i IOP-vägledningen som togs fram tillsammans med SOU 2019:56

Skrivandet av en IOP

I tecknandet av ett partnerskap bör inte det skriftliga dokumentet stå i fokus. Parternas dialog kring problemformulering, de gemensamma lösningarna och hur samarbetet ska läggas upp är det centrala för ett framgångsrikt partnerskap. Är parterna osäkra på hur avtalet ska utformas kan dock själva formulerandet av texten stå i vägen för parternas gemensamma arbete. Här följer därför några rubriker som kan användas som utgångspunkt i utformningen av ett IOP-avtal. Då det saknas rättslig definition av IOP finns det inga formkrav på hur själva avtalet ska se ut.



Namn på partnerskapet

Underrubrik som tydliggör att det handlar om ett Idéburet offentligt partnerskap (IOP)

Bakgrund

Kortfattad beskrivning av samhällsutmaningen partnerskapet adresserar, varför partnerskapet tecknas och eventuell tidigare samverkan mellan parterna.

Värdegrund

Beskrivning av partnerskapets värdegrund. Kan exempelvis vara en hänvisning till en lokal/regional överenskommelse om samverkan mellan civilsamhället och det offentliga eller en kort beskrivning av vilka principer samverkan utgår ifrån.

Målbild

Parternas gemensamt formulerade mål med verksamheten. En beskrivning av vad verksamheten ska leda till.

Parterna

Kortfattad beskrivning av parternas respektive organisation och verksamhet, inklusive kortfattad beskrivning av varför parterna ingår i partnerskapet.

Verksamhet

Substantiell beskrivning av den verksamhet som ska utföras inom partnerskapet. Beskrivningen bör fokusera på syftet med verksamheterna - vad - medan verksamhetens exakta utformning - hur - bör framgå av respektive parts egen verksamhetsplan. Verksamhetsbeskrivningen kan med fördel läggas som bilaga till avtalet för att göra det enklare att inkludera fler parter om det skulle bli aktuellt.

Organisation och samverkan

Hur partnerskapet och den kontinuerliga samverkan ska organiseras. Ska det finnas en styrgrupp? Vem ska ansvara för vad?

Uppföljning

Beskrivning av hur samverkan ska följas upp. Undvik alltför formella skrivningar kring avtalsförpliktelser, partnerskapet bör bygga på tillit. Beskriv gärna också former för fortsättning och möjlighet till eventuell förnyelse av avtalet.

Resurser

Vilka resurser de respektive parterna går in med i partnerskapet, både ekonomiska resurser och andra resurser så som personal, ideella timmar, kompetens och fysiska resurser som lokaler.

Tidsperiod

Hur lång tid avtalet löper, ofta 2-5 år ibland med möjlighet till förlängning.

Uppsägning

Hur avtalet kan sägas upp. Viktigt att undvika skrivningar om rättsligt bindande skyldigheter och om att parterna ska kunna utkräva fullgörelse. Däremot okej med krav på återbetalning om medel inte använts till avsedda ändamål.

Underskrift

Samtliga parter underskrifter

Bland de IOP som finns idag finns en stor variation på olika former.

Följande upplägg ska därför bara användas som inspiration, det viktiga är att parterna är överens om hur avtalet formuleras.

Om NÄTVERKET- Idéburen sektor Skåne

NÄTVERKET- Idéburen sektor Skåne är en intresseorganisation för den idéburna sektorn i Skåne. Genom kunskapsutveckling, omvärldsanalys och påverkansarbete skapar vi förutsättningar för idéburna organisationer att tillsammans med den offentliga sektorn, näringslivet, akademien och enskilda engagerade medborgare kunna ta ansvar för den miljömässiga, sociala, ekonomiska och kulturella utvecklingen i regionen.

NÄTVERKET

Idéburen sektor Skåne

MED FINANSIERING FRÅN



Rapporten är framtagen av NÄTVERKET- Idéburen sektor Skåne och är en del i projektet Ett Hållbart Skåne genom socialt företagande. Övriga samverkanspartners har varit Region Skåne, Coompanion Skåne och Sopact.

NÄTVERKET

Idéburen sektor Skåne

Ledeburgatan 5
211 55 Malmö
www.natverket.org
info@natverket.org