



Idéburet Offentligt Partnerskap

Idéburna aktörer i välfärden

Dokumenttyp: Riktlinjer

Antaget av: Kommunstyrelsen

Status: Antaget 2017-01-17 §29

Giltighetstid: tills vidare



Diarienummer: KS2016-313

Dokumentansvarig: Karin Linkhorst/ Johanna Lensell Rebillon

Adresserat till: Kommunstyrelsen

Tidpunkt för aktualitetsprövning:

Tidpunkt för senaste revidering:

Relaterade styrdokument:

Sökord: Idéburet offentligt partnerskap IOP Idéburna aktörer i välfärden

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	5
2 Bakgrund	6
2.1 <i>Förutsättningar i Linköpings kommun</i>	6
2.2 Exempel från andra kommuner och regioner	6
3 Utgångspunkt för Linköpings kommun	7
3.1 Definition av idéburen aktör	7
3.2 Vilka aktörer kan vara aktuella för ett IOP?	8
4 Genomförande	8
4.1 Vad är ett IOP?	8
4.2 När kan ett IOP-avtal ingås?	9
4.3 Användning av IOP i Linköping	10
5 Uppföljning	10
6 Referenser	11
7 Bilagor	11
Lathund – IOP	12

Sammanfattning

2012 antog Linköpings kommun kommunfullmäktige *Program för kommunens samverkan med den idéburna sektorn*. Det programmet tydliggör vikten av ett gott samarbete med idéburna organisationer i syfte att stötta processen för social och ekonomisk utveckling för olika målgrupper.

Syftet med dessa riktlinjer, *Riktlinjer för Idéburet offentligt partnerskap*, är att ge politiker och tjänstemän i Linköpings kommun ett fullgott stöd att kunna sluta avtal med civilsamhälles organisationer för tjänster som avser social välfärd. Det ger såväl en ökad valfrihet för individen som en högre kvalitet i verksamheterna. Riktlinjernas framtagande grundar sig i ett av syftena med kommunens överenskommelse med idéburen sektor: ”att utveckla möjligheterna för den idéburna sektorns organisationer att utgöra viktiga aktörer inom välfärdsutvecklingen.”

Idéburet offentligt partnerskap förkortas i fortsättningen i det här dokumentet IOP.

1 Inledning

Att bo och leva i Linköping ska vara en positiv upplevelse för kommuninvånarna. För att kunna tillmötesgå alla individers och gruppers individuella behov behöver Linköpings kommun använda sig av olika strategier. Samhällets sektorer (den privata, den ideella och den offentliga) skiljer sig åt i sättet de drivs på; en kommunal förvaltning fungerar inte på samma sätt som ett privat företag eller en förening. Denna insikt är central för att tillgängliggöra hela paletten av resurser i samhället och det krävs olika sätt att agera för att få alla resurser att fungera och samspara.¹

Linköpings kommun har en stark och levande idéburen sektor² bestående av både idrottsföreningar, pensionärsföreningar, e-sportföreningar som samfund, föreningar med social inriktning, handikappföreningar och miljöföreningar. Föreningarna är olika stora men drivs i grunden på samma sätt: med ideellt engagemang och mycket hjärta. Det är en styrka för Linköping att ha ett starkt civilsamhälle. Genom engagemang från idéburna sektorn finns möjligheter och ett bredare utbud för människor i fråga om kunskap, självförtroende och kraft.³ Ett samverkansarbete av det slag som beskrivs i de här riktlinjerna kan leda till tydligare gränser mellan de samverkande parterna, vilket ger tydligare ramar och ansvarsfördelning.

För ett starkt civilsamhälle är det viktigt att organisationerna är självständiga och oberoende samt att de kan agera röstbärare för sina medlemmar på samma gång som upplevda samhällsproblem kan belysas. Det är av den anledningen också viktigt att offentliga aktörer har en god relation med civilsamhället liksom att dess styrka som utförare av välfärdstjänster beaktas. Om man anlägger ett brett perspektiv på välfärd och räknar in både vård, skola och omsorg så har idéburna aktörer 17 procent av Sveriges offentliga sektors inköp. Skolpengen för friskolor/föräldrakooperativ utgör här en stor del.⁴ Enligt en undersökning från Famna från 2013 så anser en högre andel av de respondenterna att idéburna aktörer är bättre på att leverera omsorg än privata och offentliga aktörer. Samma undersökning visar att 8 av 10 anser att det är viktigt att kunna välja omsorg samtidigt som över 70 procent anser att vården inte ska bedrivas i vinstdrivande regi.⁵

¹ SOU rapport 2016:13 *Palett för ett stärkt samhälle* (2016, s 63ff).

² I Linköpings kommun har vi valt begreppet ”idéburen sektor” och använder då det synonymt med begrepp som civilsamhälle/föreningsliv/ideell sektor. Se även Linköpings kommun (2012) *Program för kommunens samverkan med den idéburna sektorn*.

³ *Överenskommelsen* (2011, s 11f).

⁴ *Framtidens civilsamhälle – underlagsrapport till Framtidskommissionen* Tobias Harding, Fritzes (2012, s. 84-85).

⁵ Novusundersökning från Famna (2013) *Svenskarnas syn på utförare av vård och omsorg*.

Vissa marknadsmekanismer kan motverka idéburna aktörers möjligheter att konkurrera på välfärdsmarknaden.⁶ Men det finns även samhällsproblem och -fenomen som är svåra att reglera med marknadsmekanismer. Exempel på det är kvinnojoursverksamhet eller verksamhet för särskilda grupper (kriminella eller personer med risk att hamna i kriminalitet) där utförarens särskilda kompetens och personbundna erfarenhet kan spela en viktig roll.⁷

2 Bakgrund

2.1 Förutsättningar i Linköpings kommun

Ett viktigt led i att kunna sluta IOP-avtal är att det finns ett politiskt program eller plan som särskilt beskriver den privata aktörens (dvs. föreningen som representerar den idéburna sektorn) roll i samhällsutvecklingen i sin helhet, och att på vilket sätt den tilltänkta verksamheten kan ses som del av detta.

I Linköpings kommun finns sedan 2012 en överenskommelse med den idéburna sektorn. Överenskommelsen togs fram av kommunen och sektorn gemensamt och bygger ~~textmässigt~~ i stort på den nationella överenskommelsen⁸ med samma uppbyggnad kring olika principer för hur kommunen och sektorn har kommit överens om att samverkan bör ske. Syftet med överenskommelsen är:

- att stärka samverkan mellan kommunen och den idéburna sektorns organisationer för demokratisk förankring och vitalisering
- att stärka organisationernas självständighet och möjlighet att ge röst åt och bilda opinion för sina intressen
- att underlätta lokal utveckling i stadsdelar och kommundelar
- att utveckla möjligheterna för den idéburna sektorns organisationer att utgöra viktiga aktörer inom välfärdsutvecklingen

Detta ger således ett tydligt underlag och en grund för IOP i Linköping. Linköpings kommun har sedan 2013 ett IOP-avtal mellan Omsorgskontoret och Linköpings Stadsmission gällande utsatta EU-medborgare och sedan 2016 ytterligare ett avtal med Bilda.

2.2 Exempel från andra kommuner och regioner

Exempel på IOP-avtal finns i en rad olika kommuner/regioner där Region Skåne är den aktör som kan sägas ha kommit längst i och med att de har flest avtal. De

⁶ Tillväxtverket (2012) *Varför är det så få idéburna aktörer i välfärden?* Rapport 0142

⁷ SKL (2015) Motion 60 *Utveckla formerna för samverkan mellan kommunerna och civilsamhällets ideella och idéburna organisationer – om idéburet-offentligt partnerskap.*

⁸ Överenskommelsen (2011).

olika IOP-avtalen rör olika sociala frågor från arbete med utsatta EU-medborgare till kvinnojourer, missbruksvård och arbetsintegrerade insatser.⁹

3 Utgångspunkt för Linköpings kommun

3.1 Definition av idéburen aktör

Det finns en mängd olika begrepp inom detta område och begreppsapparaten är både föränderlig samt innehåller flera begrepp som har samma eller likartad betydelse. I *Program för kommunens samverkan med den idéburna sektorn* har vad som avses med en idéburen aktör definierats:

Med *den idéburna sektorns organisationer* menas de organisationer, skilda från offentlig sektor, marknaden och det enskilda hushållet, där människor organiserar sig och agerar tillsammans. Deltagandet är frivilligt och verksamheten styrs av organisationens medlemmar utifrån ett gemensamt intresse eller värdegrund. Andra begrepp som ofta avser samma sak är *det civila samhället, den ideella sektorn, frivilligheten* m.fl.¹⁰

Denna definition ligger även i linje med definitionen av det civila samhället som presenterades i Regeringens proposition *En politik för det civila samhället 2009/10:55*:

En arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen.¹¹

Denna definition bekräftas även i SOU 2016:13 *Palett för ett stärkt civilsamhälle*. I direktiven för den utredningen står att läsa att med civilsamhälles organisationer avses:

Bl a 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 och kommunala. De är självstyrande och drivs ofta med en ideologisk medvetenhet till det civila samhällets organisationer hör även sociala företag och aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (dir 2014:40).¹²

Syftet för civilsamhälles organisationer är alltså allmännyttigt och avser att möta ett behov hos brukare; det är inte att skapa en vinst för medlemmar eller ägare.

Oftast har en idéburen aktör en demokratiskt uppbyggd organisationsstruktur där makten utgår från medlemmar och brukare. Viktigt att poängtera är att även om

⁹ Forum (2015) www.socialforum.se

¹⁰ Linköpings kommun *Program för kommunens samverkan med den idéburna sektorn* (2012, s. 4).

¹¹ Regeringens proposition *En politik för det civila samhället 2009/10:55*, (2009, s. 28).

¹² SoU 2016:13 *Palett för ett stärkt civilsamhälle* (2016, s. 54).

syftet inte är vinst förhindrar det dock inte att organisationen har en ekonomisk verksamhet och genom den skapar resurser för att främja sitt ändamål.

3.2 Vilka aktörer kan vara aktuella för ett IOP?

En idéburen aktör kan ha olika associationsformer där den ideella föreningen är den mest dominerande. Andra förekommande associationsformer är stiftelse, registrerade trossamfund, eller aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning. I vissa fall kan även en ekonomisk förening¹³ räknas som en idéburen aktör om det rör sig om ett nykooperativ där den allmännyttiga och sociala målsättningen är vägledande och där verksamheten är brukarstyrd. Här behöver man avgöra från fall till fall.

De aktörer som Linköpings kommun kan komma att sluta ett IOP-avtal med är således de juridiska personer som tillhör civilsamhället och vars verksamhet syftar till ett allmännyttigt mål, inte skapar vinst för ägare eller medlemmar och har en demokratiskt uppbyggd organisation.

4 Genomförande

4.1 Vad är ett IOP?

Traditionellt sett samverkar kommunen med civilsamhället främst på två sätt (gällande ekonomisk samverkan):

- 1) Normerande bidrag
- 2) Upphandlade tjänster

Normerande bidrag eller föreningsbidrag är ofta ett bidrag för att föreningen finns till (verksamhetsbidrag), men kan även varar prestationsbaserat t ex baserat på antal medlemmar eller storlek på arrangemang, eller bygga på projekt etc. Vid upphandlade tjänster (vilket ska göras antingen enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) eller lagen om valfrihetsssystem (LOV)) så deltar idéburna aktörer på samma villkor som privata. Här är det den upphandlande myndigheten (dvs. kommunen) som beslutar om verksamhetens utformning. I båda fallen är det kommunen som har beslutandemakt; om villkoren för bidraget och om ramarna för upphandlingen.

Vid sidan av dessa har dock en ny samverkansform mellan det offentliga och civilsamhället vuxit fram; idéburet offentligt partnerskap (IOP). Grunden för uppkomsten av IOP är att det finns samhällsfenomen samt relationer mellan det offentliga och det ideella som inte bygger på, eller kan inramas i, en marknads-

¹³ Denna associationsform är generellt skapad för att generera vinst till sina medlemmar vilket i sig inte är förenligt med att också vara en idéburen aktör, det finns dock undantag t ex i nykooperativ.

eller bidragslogik. IOP är således en samverkansmodell för att gemensamt hitta lösningar på samhällsproblem men utan att använda vare sig bidrag eller upphandling som finansiering.

4.2 När kan ett IOP-avtal ingås?

I Sverige har en modell för IOP främst arbetats fram av organisationen *Forum* en intresseorganisation för idéburna organisationer med social inriktning. Forum har identifierat att ett IOP-avtal kan ingås när:

1. Verksamheten sker på initiativ av den idéburna organisationen.
2. Verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program eller plan, där de idéburna organisationerna särskilt nämns.
3. Verksamheten bidrar till lokal utveckling och delaktighet i samhället.
4. Verksamheten inte kan ses som en del av det normerade föreningsbidraget.
5. Det inte finns en marknad eller en konkurrenssituation att vårda.
6. Bägge parterna är med och finansierar verksamheten (via pengar eller andra insatser).
7. Verksamheten inte detaljregleras från kommunen.
8. När båda parterna önskar och ser en mening i att ha ett annat avtalsförhållande eller samverkan vilket inte bygger på marknads-mekanism och kommersiell logik.¹⁴

Partnerskapet ingås genom att parterna kommer överens om vilken verksamhet som ska bedrivas av den idéburna organisationen, med vilka mål och inom vilka ramar samt att kommunen lämnar ett ekonomiskt stöd till driften samtidigt som även organisationen går in med egna medel (t ex pengar, personal, volontärer eller lokal). Denna överenskommelse nedtecknas i ett icke detaljreglerat avtal. IOP-avtal skrivs ofta runt en särskild verksamhet, som ägs av den idéburna organisationen. I avtalet bestäms vad partnerskapet gäller, vilken part som ska bidra med vilka resurser, hur länge avtalet ska gälla och så vidare. Kommunen och organisationen bör även ha regelbunden uppföljning och dialog kring hur verksamheten fortskrider samt hur fortsatt samverkan bör utformas.

Det finns inte ett mål i sig med att använda IOP som samverkans- och avtalsform framför andra. Det är heller inte så att IOP ersätter föreningsbidrag eller att en organisation som tecknar ett IOP inte kan få föreningsbidrag eller delta i upphandlingar. Ett IOP är ett samverkansavtal som tecknas kring en särskild och avgränsad verksamhet i vilken kommunen har intressen. Det är således fullt

¹⁴ Forum *Idéburet-Offentligt Partnerskap, För delaktighet och lokal utveckling* (2010, s 6).

möjligt för en organisation att få föreningsbidrag, ha ett IOP samt ha upphandlade uppdrag från kommunen. Om föreningsbidrag eller tjänsteköp (upphandlade eller direktupphandlade) är en mer lämpligt avtalsform så bör inte IOP användas (se lathund för ytterligare vägledning). Likt alltid gäller att kommunen utifrån syftet med verksamheten bestämmer hur den bör finansieras.

4.3 Användning av IOP i Linköping

När kommunen ska (med)finansiera en viss verksamhet bör kommunen inledningsvis, utifrån syftet med verksamheten och eventuella brukares behov och rättigheter, se över vilket finansieringsverktyg som kan vara lämpliga för att utröna om en partnerskapsrelation och således ett IOP kan vara tillämpligt. Om det bedöms att ett IOP skulle kunna vara en lösning så bör ett sådant avtal kunna tecknas under förutsättning att det är förenligt med punkterna i lathunden nedan.

Det är upp till respektive nämnd att göra bedömning och att fatta beslut om IOP på samma sätt som nämnd beslutar om eventuella föreningsbidrag och upphandlingar. En riktlinje i detta arbete bör dock vara att avtalen ska vara tidsbegränsade att gälla i maximalt fyra år (med möjlighet till förlängning).

Processerna som kan leda fram till tecknande av IOP med en eller flera organisationer bör kännetecknas av så öppen dialog som möjligt. Här bör de dialogarenor som etablerats i samband med kommunens överenskommelse vara en utgångspunkt. Kommunens ambition är att hitta dialogformer som bjuder in många idéburna aktörer, vilket kan leda till att antalet potentiella samverkansparter inom ramen för kommande IOP kan breddas.

5 Uppföljning

Riktlinjen för IOP bör följas upp internt för att säkerställa att den är ett användbart verktyg på förvaltningsnivå. Riktlinjen kan även vara i behov av aktualitetsprövning efter eventuellt lagförslag om IOP utefter den statliga välfärdsutredningens förslag samt från SoU 2016:16 *Palett för ett stärkt civilsamhälle*. Förslagsvis bör riktlinjen därför följas upp senast i början av nästa mandatperiod (2018-2022) vilket även innebär tillfälle för aktualitetsprövning.

6 Referenser

Famna (2013) *Novusundersökning Svenskarnas syn på utförare av vård och omsorg* http://www.famna.org/famna2014/wp-content/uploads/2014/05/novus_rap_11244_famna_allmanheten-om-var-d-och-omsorg_1304.pdf

Forum (2010) *Idéburet offentligt partnerskap (IOP) För delaktighet och lokal utveckling* www.socialforum.se

Harding, Tobias (2012) *Framtidens civilsamhälle – underlagsrapport till Framtidskommissionen*, Fritzes, Stockholm

Linköpings kommun (2012) *Program för kommunens samverkan med den idéburna sektorn* Antagen av kommunfullmäktige 2012-06-12 www.linkoping.se/ideburens sektor

Regeringens proposition *En politik för det civila samhället 2009/10:55*

SKL (2015) Motion 60 *Utveckla formerna för samverkan mellan kommunerna och civilsamhällets ideella och idéburna organisationer – om idéburet offentligt partnerskap (IOP)* dnr 15/4294

Statens Offentliga Utredningar (2016) Rapport *Palett för ett stärkt samhälle SOU rapport 2016:13*, Elanders Sverige AB, Stockholm

Tillväxtverket (2012) *Varför är det så få idéburna aktörer i välfärden?* Rapport 0142:2012

Överenskommelsen (2011) www.overenskommelsen.se

Överenskommelsen (2015) *Tredje tematiska studien*

7 Bilagor

Bilaga 1: Lathund IOP.

Bilaga 1:

Lathund – IOP

Den här lathunden kan användas när ett IOP-avtal övervägs.

Uppfyller tänkt verksamhet...**Stöd:**

Är verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program eller plan, där de idéburna organisationerna särskilt nämns?	I Linköpings kommun uppfylls detta bland annat via Överenskommelsen, men det kan säkert även finnas andra program som också är tillämpbara.
Sker verksamheten på initiativ av den idéburna organisationen?	Det ska inte vara kommunen som beställer en verksamhet, då är troligen upphandling ett bättre alternativ.
Bidrar verksamheten till lokal utveckling och delaktighet i samhället?	Här kan visst vägledning hittas i kommunallagen och vad som anses vara en kommunal angelägenhet (kompetensenligt). Verksamhet inom idrott- och fritid, folkbildning och kultur är kompetensenligt, liksom verksamhet där kommunen har ett ansvar, t ex kvinnojoursverksamhet.
Verksamheten inte kan ses som en del av det normerade föreningsbidraget	Den verksamhet som ska avtalas ska inte täckas av det ordinarie föreningsbidraget eller till sin natur vara utformat så som ett rent bidrag. Om så är fallet är ett föreningsbidrag att föredra.
Det inte finns en marknad eller en konkurrenssituation att vårda	Ett IOP ska inte tecknas på en fungerande <i>eller potentiell</i> marknad. Detta skulle snedvrider konkurrensen och verka missgynnande.
Är bägge parterna med och finansierar verksamheten (via pengar eller andra insatser)?	Ett IOP innebär inte att kommunen går in som finansiär i ett projekt utan att kommunen och organisationen samarbetar och samverkar. Därför behöver bägge parterna bidra. Det kan vara med pengar, lokal, volontärer eller liknande.
Verksamheten detaljregleras inte av kommunen	Om kommunen går in och detaljreglerar en verksamhet så kommer detta att istället bli ett tjänsteköp där kommunen beställer en viss verksamhet. Istället bygger ett IOP-avtal på samverkan och avtalet ska enbart övergripande reglera vad som ska göras, ange vem som bidrar med vilka resurser och hur länge avtalet gäller. Kontinuerlig dialog bör finnas under avtalstiden.
När båda parterna önskar och ser en mening i att ha ett annat avtalsförhållande/ en samverkan vilket inte bygger på marknadsmekanism och kommersiell logik.	Kommunen kan se vinster i att inte detaljreglera en verksamhet eller att ha ett leverantörsförhållande. Detta skulle t ex kunna gälla verksamhet där utövarens särskilda kompetens är av stor vikt, t ex genom upparbetade kontakter med målgruppen (t ex gällande kriminalitet eller en särskilt utsatt målgrupp).