



Stockholms
stad

Tillämpningsanvisning för idéburet offentligt partnerskap (IOP)

2023-

Innehåll

1. Inledning	4
2. Att ingå ett idéburet offentligt partnerskap	5
2.1 Partnerskapet är ett samarbete	6
2.2 Ett eller flera allmännyttiga mål	6
2.3 Båda parter bidrar med resurser	6
2.4 Initiativ till IOP	7
2.5 Kontrollera att det är en idéburen aktör	7
2.5.1 Organisationen är en juridisk person	8
2.5.2 Organisationen är inte direkt eller indirekt ägd eller kontrollerad av staten, en kommun eller en region	9
2.5.3 Organisationen har ett syfte som är oegennyttigt	9
2.5.4 Organisationen bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet	9
2.5.5 Organisationen gör inte några värdeöverföringar till annan än idéburna aktörer eller till forskning	10
2.6 Organisationen delar stadens värdegrund	10
2.7 Vad kontrolleras?	11
3. Ett IOP måste vara förenligt med gällande rätt	11
3.1 Kommunallagen	12
3.2 Upphandlingsreglerna	12
3.3 Statsstödsregelverket	14
3.3.1 Icke-ekonomisk verksamhet omfattas inte av statsstödsreglerna ...	15
3.3.2 Stöd som inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna omfattas inte av statsstödsreglerna	16
3.3.3 IOP kan träffas om den offentliga finansieringen understiger vissa belopp	17
4. Överenskommelse	18

1. Inledning

Detta dokument är en tillämpningsanvisning till Stockholms stads riktlinjer för Idéburet offentligt partnerskap (IOP). Syftet med tillämpningsanvisningen är att ge fördjupad kunskap om samverkansmodellen IOP och under vilka juridiska förutsättningar IOP kan ingås, vilken aktör IOP kan ingås med i bedömning av IOP som en lämplig samverkansmodell.

Kommunstyrelsen utfärdar denna anvisning och den gäller, i likhet med riktlinjerna för idéburet offentligt partnerskap (IOP), för stadens samtliga nämnder, bolag och stiftelser.

Dessa tillämpningsanvisningar ersätter tidigare vägledning (dnr KS 2019/10).

Versionsbeteckning

Detta dokument har följande historia:

Version	Anledning	Datum
1.0	Första versionen	2019-08-08
2.0	Andra versionen	2022-11-25

2. Att ingå ett idéburet offentligt partnerskap

Ett idéburet offentligt partnerskap (IOP) är en överenskommelse om samverkan mellan offentlig och idéburen sektor i syfte att uppnå ett visst allmännyttigt samhällligt mål. IOP syftar till att möjliggöra gemensamma lösningar på samhällsutmaningar genom att utveckla verksamhet med fler kvaliteter och möjlighet att stärka varandra, genom att ta vara på de olika kompetenser och erfarenheter som ryms inom respektive sektor. Ett idéburet offentligt partnerskap ska bygga på ett ömsesidigt intresse av samverkan. Partnerskapet bygger på insikten om att det behövs flera perspektiv och flera olika typer av resurser för att lösa vissa komplexa samhällsutmaningar.

De idéburna organisationerna engagerar ofta personer med egna erfarenheter av de samhällsproblem som organisationen arbetar med, exempelvis missbruk, hemlöshet eller långvarig arbetslöshet. Detta leder ofta till en stark förankring och stort förtroende hos de personer som har behov av de välfärdstjänster som den idéburna aktören erbjuder.

Idéburet offentligt partnerskap (IOP) saknar idag en rättslig definition och begreppet förekommer inte i någon lag eller förordning. Samverkansformen aktualiseras normalt i en situation där upphandlingsreglerna inte är tillämpliga. IOP som samverkansform bygger varken på bidragsgivning eller offentlig upphandling, och inte heller på marknadsmekanismer och kommersiella kontrakt.

IOP omnämns i ett antal offentliga utredningar där det framhålls att partnerskapets förenlighet med lag måste bedömas i förhållande till omständigheterna i varje enskilt fall.

Utmärkande för ett idéburet offentligt partnerskap inom offentlig finansieras välfärdsverksamhet är följande:

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.

Nedan följer en mer utförlig förklaring av vad som utmärker ett idéburet offentligt partnerskap.

2.1 Partnerskapet är ett samarbete

Ett partnerskap ska bygga på ett gemensamt samverkansbehov och på insikten om att det behövs flera perspektiv och flera olika typer av resurser för att lösa vissa samhällsproblem, framförallt mer komplexa sådana. I partnerskapet ska den offentliga parten och den idéburna organisationen ha ett gemensamt engagemang och ett ansvar för att nå det gemensamt formulerade målet. Varje part ska ansvara för och styra sina egna verksamheter men har samtidigt förbundit sig att anpassa dessa för att nå målen. Det handlar således om en ömsesidig samverkansrelation. Grunden för att överväga ett idéburet offentligt partnerskap bör vara att det finns ett intresse för samarbete mellan den offentliga aktören och en eller flera organisationer. Detta intresse kan röra en eller flera verksamheter som redan bedrivs men det kan också handla om att bygga upp en verksamhet i organisationerna i syfte att möta en samhällsutmaning.

Till skillnad från en offentlig upphandling har överenskommelsen inte formen av ett kommersiellt avtal med t.ex. detaljreglering och sanktioner eftersom IOP är en samverkansform som bygger på tillit och med syftet att uppnå ett visst samhälleligt mål.

2.2 Ett eller flera allmännyttiga mål

Syftet med ett idéburet offentligt partnerskap ska vara att uppnå ett eller flera allmännyttiga mål. Detta kan omfatta en mängd olika sorters verksamheter som syftar till att lösa samhällsutmaningar av olika slag. Frågor som är särskilt lämpade för partnerskap med civila samhällets organisationer är ofta komplexa, dvs. det finns inte några färdiga lösningar eller tjänster som kan köpas. Komplexa problem kräver att berörda aktörer möts för att tillsammans söka lösningar. Exempel på sådana utmaningar kan vara att ensamheten och ohälsan ökar bland äldre, att arbetet med hållbar utveckling och Agenda 2030 förutsätter samarbete mellan en mångfald av aktörer, eller att barn och unga i utsatta områden riskerar att hamna i kriminalitet eller missbruk.

2.3 Båda parter bidrar med resurser

En sak som utmärker idéburet offentligt partnerskap är att såväl den idéburna som den offentliga parten på något sätt bidrar med resurser till verksamheten. Detta bidrag kan se ut på olika sätt. Det behöver inte vara fråga om pengar utan kan exempelvis bestå av att den idéburna parten bidrar med ideellt arbete, erfarenhet och särskild kompetens eller att någon av parterna bidrar med lokaler eller administrativa resurser. Detta lyfter fram den idéburna partens särart och de mervärden som denna kan bidra med i partnerskapet.

För att partnerskapet ska bedömas under finansieringsreglerna och inte bli upphandlingspliktigt är det viktigt att partnerskapet är ömsesidigt. Parterna ska vara jämlika och inte fungera som en beställare och en utförare, det är viktigt för att partnerskapet inte ska ses som att den offentliga parten beställer en upphandlingspliktig tjänst från den idéburna parten.

2.4 Initiativ till IOP

Ett idéburet offentligt partnerskap ska bygga på ett ömsesidigt intresse av samverkan. Initiativ till partnerskap kan tas av en idéburen aktör eller av en offentlig aktör.

I den inledande dialogen ska en beskrivning av samhällsutmaningen och verksamheten för IOP definieras avseende gemensam målbild, syfte och avgränsning. Dialogen bör dokumenteras och vara en del av underlaget inför beslut om fortsatt utredning i enlighet med nedan:

- Varför IOP är att föredra som samverkansform framför andra samverkansformer t.ex. föreningsstöd, syfte och mål.
- Målgruppen och uppskattat antal deltagare.
- Beskriv verksamheten och hur den kompletterar de insatser som redan finns för målgruppen.
- Beskriv vilka insatser och resurser respektive samverkanspart ska bidra med.
- Beskriv samtliga parter som ska ingå, det kan gälla både andra föreningar, organisationer och verksamhet inom Stockholms stad.
- Ange vilket eller vilka stadsdelsområden som deltagarna kommer ifrån, eller planeras komma ifrån.
- Beskriv de ekonomiska, personella, materiella eller andra resurser som respektive part bidrar med.
- Beskriv hur IOP:t arbetar med att främja jämställdhet mellan kvinnor och män och verkar för likabehandling i verksamheten.
- Uppge ungefärligt beräknad kostnad och tidsram för verksamheten.
- Beskriv hur uppföljningen av verksamheten ska genomföras och vad den ska innehålla.

2.5 Kontrollera att det är en idéburen aktör

Om stadens nämnder eller bolag överväger att ingå ett IOP behöver nämnden eller bolaget inledningsvis undersöka om den potentiella samarbetspartnern är en idéburen aktör. En idéburen aktör definieras som en juridisk person som uteslutande har ett allmännyttigt syfte som är angivet i stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling.

Idéburna organisationer har möjlighet att registrera sig i ett särskilt register för idéburna organisationer inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet. I stadens arbete med att undersöka om en eventuell samarbetspartner i ett IOP är en idéburen aktör ska detta register kontrolleras. Om den aktuella organisationen finns i registret kan nämnden eller bolaget utgå ifrån att det är fråga om en idéburen aktör. Nämnden eller bolaget kontrollerar då att organisationen delar stadens värdegrund.

Om nämnden eller bolaget vill ingå IOP med en aktör som inte finns i det särskilda registret för idéburna organisationer inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet, behöver aktören undersökas mer noggrant. Kontrollerna behöver visa att följande kriterier är uppfyllda:

1. Organisationen är en juridisk person.
2. Organisationen är inte direkt eller indirekt ägd eller kontrollerad av staten, en kommun eller en region.
3. Organisationen har ett syfte som är oegennyttigt.
4. Organisationen bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet.
5. Organisationen gör inte några värdeöverföringar till annan än idéburna aktörer eller till forskning.
6. Organisationen delar stadens värdegrund.

Nedan följer en fördjupning för respektive kriterier.

2.5.1 Organisationen är en juridisk person

Organisationen ska vara en juridisk person. Det ställs dock inte krav på någon bestämd associationsform. Det avgörande är i stället att aktören uppfyller samtliga kriterier som ingår i definitionen. Varje juridisk person som bedriver verksamhet har ett eget organisationsnummer som är unikt. Det innebär att juridiska personer kan identifieras, till skillnad från vad som gäller för en större sammanslutning som alltså kan bestå av en mängd juridiska personer, nätverk och liknande med eller utan organisationsnummer. Det krävs inte att det är fråga om en svensk juridisk person.

Det finns inga krav på att aktören behöver ha en särskild associationsform. Bland idéburna organisationer som väljer att vara aktörer inom välfärden finns ett antal olika associationsformer. De viktigaste associationsformer som idéburna aktörer bedriver välfärdsverksamhet genom i dag är ideella föreningar, stiftelser och fonder, registrerade trossamfund och ekonomiska föreningar.

2.5.2 Organisationen är inte direkt eller indirekt ägd eller kontrollerad av staten, en kommun eller en region

Syftet med detta kriterium är att avgränsa idéburna aktörer mot organisationer som kontrolleras av offentliga myndigheter. Den idéburna aktören kan stå under offentligrättsligt reglerad tillsyn, men ska inte vara underkastad styrning och beslutsrätt av en offentlig aktör.

Att den juridiska personen mottar en majoritet av sina medel från det offentliga hindrar inte att den anses vara icke-offentlig. Det är heller inte ett hinder om den har grundats av en offentlig aktör. Avgörande är att den inte är ägd eller styrd av det offentliga på så sätt att det offentliga kontrollerar den. Det innebär att en offentlig aktör, som t.ex. en kommun eller en region inte får ha en direkt eller indirekt kontroll över strategiska beslut. Med strategiska beslut avses stadgar, policyer och riktlinjer för den juridiska personen, ändringar som i regel kräver beslut av styrelse eller årsmöte.

2.5.3 Organisationen har ett syfte som är oegennyttigt

Syftet med detta kriterium är att skilja idéburna aktörer från kommersiella aktörer genom sin särart. En sammantagen bedömning ska göras av om aktörens verksamhet som helhet bedrivs för att uppnå det oegennyttiga syftet. Organisationens syfte bör vara uttryckt i organisationens stadga, stiftelseurkund, bolagsordning eller motsvarande.

Definitionen av idéburen aktör tar inte sikte på någon särskild associationsform. En del idéburen verksamhet bedrivs i ekonomiska föreningar som kännetecknas av att de ska ha till syfte att främja medlemmarnas intressen genom ekonomisk verksamhet som medlemmarna deltar i. Om syftet med en verksamhet är begränsat till vissa familjers, medlemmars eller andra bestämda personers ekonomiska intressen är syftet inte oegennyttigt. En förening som har ett renodlat sådant syfte kan inte anses ha ett oegennyttigt syfte, vilket innebär att en sådan förening inte kan vara en idéburen aktör enligt definitionen.

2.5.4 Organisationen bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet

Syftet med detta kriterium är att säkerställa att definitionen används i de situationer som den är avsedd för, det vill säga när en idéburen organisation bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad verksamhet inom välfärden.

Definitionen syftar alltså inte till att definiera hela det civila samhället eller ens alla idéburna organisationer som bedriver välfärdsverksamhet, utan just offentligt finansierad sådan. Med offentlig finansiering avses alla medel som utbetalas från offentliga myndigheter till idéburna aktörer med avsikten att de ska bedriva välfärdsverksamhet. Det krävs inte att det är någon viss andel av organisationens verksamhet som utgörs av offentligt finansierad välfärdsverksamhet för att detta kriterium ska vara uppfyllt.

2.5.5 Organisationen gör inte några värdeöverföringar till annan än idéburna aktörer eller till forskning

Syftet med detta kriterium är att dra gränsen gentemot kommersiella aktörer som bedriver samma typ av verksamhet. Att överskottet ska återinvesteras i verksamheten innebär att den juridiska personen i och för sig får göra överskott men att detta överskott ska användas inom den idéburna verksamheten. Det som är viktigt är att det inte är möjligt att föra över medel till privatpersoner eller till kommersiell verksamhet.

Förenligt med kriteriet är dock även att överföra medel till forskning. Värdeöverföringar får göras till forskning som omfattas av definitionen i etikprovninglagen.

2.6 Organisationen delar stadens värdegrund

Den organisation som stadens nämnder eller bolag ingår partnerskap med behöver bedrivas på ett sätt som är överensstämmande med stadens värdegrund, arbete för demokrati, icke-diskriminering, jämställdhet, jämlikhet och mänskliga rättigheter samt uppfyller Stockholms stads demokrativillkor. Detta utesluter en organisation om den eller någon av dess företrädare:

- utövar våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränker den enskildes grundläggande fri- och rättigheter
- diskriminerar eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde
- rättfärdigar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2
- motarbetar det demokratiska styrelseskicket

Det huvudsakliga syftet med demokrativillkoret är att förhindra att offentliga medel tilldelas aktörer vars verksamheter inte är förenliga med samhällets grundläggande värderingar såsom de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter.

2.7 Vad kontrolleras?

För att genomföra kontrollerna ska nämnden eller bolaget kontrollera följande:

- namn, organisationsnummer, kontaktuppgifter och organisationens säte
- stadgar, stiftelseurkund, bolagsordning eller motsvarande
- beskrivning av organisationens verksamhetsidé och ordinarie verksamhet
- årsmötesprotokoll och styrelseförteckning
- verksamhetsberättelse
- ekonomisk berättelse med bokslut
- revisionsberättelse
- verksamhetsplan och styrelseförteckning
- uppgift om medlemsantal

Det ska finnas ekonomisk ordning i den idéburna organisationen; förvaltningen bör ha full insyn i den gemensamma IOP:ts bokföring med löpande avstämning i samband med styrgruppsmöten samt vid behov. Det ska finnas möjlighet att ta in en extern revisor för att se över verksamhetens ekonomi vid behov. En viktig aspekt är det faktum att skattemedel ska användas på ett effektivt sätt. Det ställer höga krav på kännedom om motparten och dennes verksamhet, seriositet och kapacitet innan en överenskommelse om delfinansiering av verksamhet kan ingås.

3. Ett IOP måste vara förenligt med gällande rätt

Innan staden ingår överenskommelse om IOP behöver en bedömning göras som konstaterar att IOP:t är:

1. Förenlig med kommunallagen.
2. Förenlig med upphandlingsreglerna.
3. Förenlig med EU:s statsstödsregler.

Jurist bör alltid biträda när de juridiska förutsättningarna för att ingå i ett IOP ska bedömas. Om den enskilda förvaltningen eller bolaget saknar jurist med rätt kompetens kan juridiska avdelningen vid stadsledningskontoret bistå vid denna typ av bedömningar. Mer om förutsättningarna för denna bedömning redogörs för nedan. Dessa överensstämmer i stort med den vägledning som har tagit fram i SOU 2019:56.

3.1 Kommunallagen

Verksamheten som staden delfinansierar måste ligga inom den kommunala kompetensen, vilken kräver att vissa förutsättningar är uppfyllda. De faktorer som är mest aktuella ur ett IOP-perspektiv är huruvida verksamheten kan anses vara av allmänt intresse, samt om den är förenlig med lokaliseringsprincipen. Lokaliseringsprincipen innebär att verksamheten som huvudregel ska ligga inom kommunens geografiska gränser, eller åtminstone komma kommunmedlemmarna till godo. Vad som är en angelägenhet av allmänt intresse är svårare att bedöma, varför man bör ta hjälp av juridisk expertis vid bedömningen.

Det finns också ett generellt förbud i kommunallagen mot att lämna individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare som kan aktualiseras i samband med IOP. Stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. Bestämmelsen handlar om stöd till den del av näringslivet som traditionellt är förbehållen den enskilda företagsamheten. Ett IOP med idéburna aktörer inom de välfärdsverksamheter som lämpar sig för sådana partnerskap är typiskt sett inte att betrakta som individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare.¹

Kommunernas har ansvar att styra och följa upp verksamhet finansierad med skattemedel. De skyldigheter som finns i kommunallagen (KL) innebär att en kommun ofta vill och behöver reglera samarbetet mer i detalj, vilket inte är avsikten med en IOP. Detta kan påverka möjligheten att använda IOP som samarbetsmodell. Om parterna upprättar ett mer utförligt avtal ligger det närmare till hands att det är att se som ett kontrakt som skulle ha upphandlats.

3.2 Upphandlingsreglerna

Ett partnerskap får inte innebära en tilldelning av ett offentligt kontrakt enligt upphandlingslagstiftningen. Ingåendet av ett IOP får inte innebära en anskaffning av en tjänst genom tilldelning av ett offentligt kontrakt. Är omständigheterna sådana att det i själva verket är fråga om att en offentlig aktör köper en tjänst genom tilldelning av ett offentligt kontrakt så är det inte ett partnerskap. I ett sådant fall ska upphandlingsregelverket tillämpas.

Ett kontrakt är enligt 1 kap. 15 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som

¹ Idéburet offentligt partnerskap Vägledning (SOU 2019:56)

ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer, och avser leverans av varor, tillhandahållande av tjänster eller utförande av byggentreprenad. Utifrån EU-domstolens praxis kan begreppet delas in i sex punkter som samtliga ska vara uppfyllda för att det ska vara fråga om ett offentligt kontrakt:

- Det ska vara ett avtal mellan två eller flera parter.
- Avtalet ska innebära att en överenskommelse har träffats mellan berörda parter.
- Avtalet ska röra en upphandlande myndighets anskaffning av en vara, tjänst eller byggentreprenad.
- Avtalet ska innebära att den upphandlande myndigheten gör ett val av leverantör (selektivitetskravet).
- 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.
- Avtalet ska innehålla rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt bindande karaktär.

Idéburna offentliga partnerskap uppfyller som regel flera av dessa kriterier. Att ett IOP uppfyller flera av kriterierna innebär inte att det är fråga om ett offentligt kontrakt. Att det finns ett avtal mellan parterna som beskriver vad som ska göras och vilka ekonomiska villkor som gäller hindrar till exempel inte att det rör sig om ett IOP. För att det ska röra sig om ett offentligt kontrakt krävs att samtliga sex kriterier är uppfyllda.

I praktiken kommer det ofta vara den sista punkten som blir avgörande för om avtalet är ett offentligt kontrakt eller inte. Med rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt bindande karaktär, vars fullgörande således är rättsligt åberopbart, avses att den som betalat ersättning kan kräva att den som mottagit ersättningen ska utföra de avtalade tjänsterna. För att det ska vara fråga om ett offentligt kontrakt måste alltså den offentliga parten kunna kräva av den idéburna att den fullföljer vad denne åtagit sig. Om den offentliga parten endast kan kräva återbetalning av erhållna medel för det fall att eventuella villkor inte följts så är den sista punkten inte uppfylld. Det kan då istället för ett offentligt kontrakt handla om en annan form av finansiering.²

De svenska upphandlingsreglerna grundar sig på EU:s upphandlingsdirektiv. Direktiven omfattar alla anskaffningar av varor, tjänster eller byggentreprenader som resulterar i ett

offentligt kontrakt, om det inte finns ett uttryckligt undantag för den aktuella varan, tjänsten eller byggentreprenaden i direktiven.

Mot bakgrund av att upphandlingsplikt råder för anskaffningar genom offentliga kontrakt, kan IOP sannolikt sällan ingås på områden där staden enligt lag är skyldig att tillhandahålla invånarna en viss verksamhet eller tjänst. Om staden inte tillhandahåller verksamheten i egen regi måste den istället anlita någon annan aktör för att lösa behovet, och det finns mycket som talar för att en sådan överenskommelse utgör en anskaffning av en tjänst. Aktörernas respektive åtaganden måste också i många fall regleras i ett avtal för att säkerställa att verksamheten som staden finansierar lever upp till de krav som ställs på den, antingen genom lag eller av staden själv. Detta innebär att det kan vara fråga om en skriftlig överenskommelse med ekonomiska villkor.

Om kontraktsvärdet för ett avtal ligger under den så kallade direktupphandlingsgränsen saknas emellertid detaljregler om hur upphandlingen ska gå till i upphandlingslagstiftningen, och det föreligger inte heller någon annonseringsplikt. Direktupphandling genomförs i enlighet med nämndens/bolagets gällande riktlinjer. Därmed kan varken tilldelning av ett offentligt kontrakt eller en IOP-överenskommelse utgöra en otillåten direktupphandling om värdet är så lågt, vilket minskar de risker med att ingå ett IOP som beskrivits ovan.

För det fall man väljer att ingå ett IOP trots osäker på om det är fråga om ett upphandlingspliktigt kontrakt bör man vara medveten om de risker som det medför. Ett IOP som egentligen innebär tilldelning av ett upphandlingspliktigt kontrakt kan utgöra en otillåten direktupphandling. En myndighet som har genomfört en otillåten direktupphandling riskerar att få betala såväl upphandlingsskadeavgift till tillsynsmyndigheten Konkurrensverket som skadestånd till de leverantörer som lidit skada. Dessutom kan överenskommelsen (det upphandlingspliktiga kontraktet) ogiltigförklaras av domstolen, vilket innebär att samtliga prestationer ska återgå. En sådan situation kan drabba en idéburen organisation hårt.

3.3 Statsstödsregelverket

Den offentliga finansiering som ingår i partnerskapet ska vara förenlig med EU:s statsstödsregler. Med statsstöd avses: *”stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion,*

oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.”

EU:s regler om statsstöd ska följas av alla företrädare för staten, och till dessa räknas även kommunerna. Med statligt stöd avses alltså även kommunalt stöd. Vid bedömningen av hur finansiering inom ramen för ett IOP ska hanteras utifrån statsstödsreglerna finns det flera olika aspekter som har betydelse. Att ge statsstöd är som huvudregel otillåtet. Det finns dock möjligheter att samverka genom IOP utan att det står i strid med reglerna om statsstöd. Bedömningen måste alltid göras utifrån de förutsättningar som råder. Det är den offentliga parten som ansvarar för att statsstödsreglerna följs.

Definitionen av statsstöd kan delas in i ett antal olika kriterier. Vissa kommer alltid att vara uppfyllda vid idéburna offentliga partnerskap, t.ex. att det är fråga om stöd med hjälp av statliga (offentliga) medel. Nedan följer en genomgång av de kriterier som bedöms mest relevanta när det gäller frågan om ett IOP omfattas av statsstödsreglerna. Genomgången är inte en fullständig beskrivning av statsstödsregelverket.³

3.3.1 Icke-ekonomisk verksamhet omfattas inte av statsstödsreglerna

Vad som är att betrakta som ekonomisk verksamhet, och därmed omfattas av företagsbegreppet har prövats i ett antal fall i EU-domstolen. Frågan är komplex eftersom verksamhetens natur beror på hur respektive medlemsstat har organiserat sin välfärdssektor. Det finns därför inga listor eller förteckningar över vilka verksamheter som är eller inte är ekonomiska. Viss verksamhet, exempelvis utövandet av offentlig makt (myndighetsutövning), anses dock alltid icke-ekonomisk.

Välfärdstjänster, t.ex. hälso- och sjukvård, social omsorg och utbildning, bedöms inte på samma sätt som andra sektorer som alltid utgör ekonomisk och konkurrensutsatt verksamhet. Följande faktorer kan vara viktiga vid bedömningen av om ett system som rör välfärdstjänster anses vara icke-ekonomiskt:

- 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

Sjukhus anses t.ex. inte bedrivas som företag om de är en integrerad del av det nationella hälso- och sjukvårdssystemet, finansieras med statliga medel och tjänsterna är gratis för dem som är anslutna till systemet. Om ett sådant system har öppnats för konkurrens mellan olika aktörer på en marknad kan det dock innebära att verksamheten är ekonomisk även om systemet är solidariskt finansierat. Även allmän utbildning som anordnas inom ett nationellt utbildningssystem som finansieras och står under tillsyn av staten betraktas som icke-ekonomisk verksamhet.⁴

3.3.2 Stöd som inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna omfattas inte av statsstödsreglerna

För att det ska vara fråga om statligt stöd krävs att åtgärden påverkar handeln mellan medlemsstaterna (samhandelskriteriet). Det är inte nödvändigt att fastställa att stödet faktiskt påverkar handeln mellan medlemsstaterna, utan endast att stödet kan påverka sådan handel. Det förhållandet att ett stöd är av relativt ringa storlek eller att den stödmottagande organisationen är relativt liten utesluter inte i sig att handeln mellan medlemsstaterna kan påverkas. En sådan påverkan kan emellertid vara mindre sannolik om den ekonomiska verksamheten har en mycket liten omfattning. Ett offentligt stöd som beviljats ett företag som endast tillhandahåller lokala eller regionala tjänster och som inte tillhandahåller några tjänster utanför sin ursprungsstat kan ändå påverka handeln mellan medlemsstaterna, om företag från andra medlemsstater skulle kunna tillhandahålla sådana tjänster och om den möjligheten inte är rent hypotetisk.

Om åtgärden har en rent lokal verkan anses den dock ofta inte påverka handeln mellan medlemsstaterna. Av betydelse i detta sammanhang kan vara att verksamheten bedrivs inom ett begränsat område i en medlemsstat och sannolikt inte lockar kunder eller brukare från andra medlemsstater. Vid denna bedömning kan det vara av betydelse vilken typ av tjänster det rör sig om. Exempelvis om det handlar om enklare sjukvårdstjänster som patienter normalt inte är beredda att resa långt för. Valet av utförare av den typen av tjänster kan påverkas av språk och utformningen av det nationella hälso- och ersättningssystemet. Detta kan medföra att gränsöverskridande konkurrens bedöms särskilt osannolik för vissa typer av tjänster som tillhandahålls lokalt. Om åtgärden inte kan bedömas ha mer än en marginell verkan på villkoren för

⁴ Idéburet offentligt partnerskap Vägledning (SOU 2019:56)

gränsöverskridande investeringar eller etableringar påverkar den normalt inte handeln mellan medlemsstaterna.⁵

Utgångspunkten för regelverket är att alla typer av statliga stöd som gynnar vissa företag eller viss produktion är otillåtna om de snedvrider, eller riskerar att snedvrیدا, konkurrensen på marknaden samt att detta påverkar samhandeln mellan medlemsstaterna. Dessa kriterier för när ett statligt stöd föreligger är ofta lätt uppfyllda. Vidare berör företagskriteriet alla enheter som bedriver någon form av ekonomisk verksamhet, detta oberoende av enhetens rättsliga ställning eller hur den finansieras. Inte heller om enheten går med vinst eller har ett vinstsyfte spelar någon roll för om företagskriteriet är uppfyllt. Den typen av idéburna organisationer som kan vara föremål för ett IOP utgör således ofta företag i statstödsrätligt perspektiv.

3.3.3 IOP kan träffas om den offentliga finansieringen understiger vissa belopp

Då statsstödsregelverkets syfte är att undvika störningar i samhandeln omfattar förbudet med ett fåtal undantag inte stöd av mindre betydelse. Stöd som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse anses inte påverka handeln mellan medlemsstaterna och inte heller snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen om det totala stödbeloppet till det företag som tillhandahåller tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse inte är högre än 500 000 euro under en period av tre beskattningsår.

För annat stöd, som inte avser tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, finns den så kallade allmänna de minimis-förordningen. Enligt denna får stöd lämnas med högst 200 000 euro under en period av tre beskattningsår. Treårsperioden är rörlig och alla stöd som utbetalats under tre på varandra följande beskattningsår ska räknas ihop, inklusive det innevarande året, varför en bedömning av det sammanlagda värdet måste göras varje gång staden överväger att ge finansiellt stöd till samma aktör. Allt statsstöd som stödmottagaren får av någon myndighet räknas samman.

4. Överenskommelse

Om nämnden eller bolaget bedömer att förutsättningar finns för att ingå ett IOP inleds en dialog för framtagande av överenskommelse tillsammans med övriga parter i partnerskapet. Överenskommelsen ska innehålla en gemensam målbild, värdegrund och syfte. Därefter ska en ekonomisk plan för de gemensamma åtagandena läggas upp.

Till skillnad från en offentlig upphandling har överenskommelsen inte formen av ett kommersiellt avtal med t.ex. detaljreglering och sanktioner eftersom IOP är en samverkansform som bygger på tillit och syftet att uppnå ett visst samhälleligt mål.

Om någon av parterna inte uppfyller sin del av avtalet kan det bli tal om uppsägning för vidare samverkan och återbetalningsskyldighet, om till exempel medel inte använts till avsedda ändamål. Det bör däremot inte finnas några sanktionskrav.

Nedanstående punkter ska framgå i IOP-överenskommelsen:

- **Samhällsutmaningen eller vilket politiskt program, plan eller uppdrag det är kopplat till.** Beskriv på vilket sätt partnerskapet är en del av lösningen på samhällsutmaningen. Tillsammans formuleras konkreta mål för det gemensamma problemområdet och hur respektive part kan bidra. I partnerskapet har staden och den idéburna organisationen ett gemensamt engagemang, ägarskap och styrning.
- **Vilka parterna är inklusive organisationsnummer, adress, kontaktuppgifter, lägsta beslutande nivå.**
- **Syfte och mål med partnerskapet.** Parternas gemensamt förväntade resultat samt formulerade mål med verksamheten. Varje part ska ansvara för och styra sina egna verksamheter men har samtidigt förbundit sig att anpassa dessa för att nå målen.
- **Metod.** Med metod avses hur parterna inom partnerskapet ska verka för att uppnå syfte och mål. Verksamheterna följer riktlinjer och rutiner framtagna för partnerskapet.
- **Värdegrund/förhållningssätt.** Beskrivning av partnerskapets värdegrund. Kan exempelvis vara en hänvisning till en lokal/regional överenskommelse om samverkan mellan civilsamhället och det offentliga, stadens demokrativillkor eller en kort beskrivning av vilka principer samverkan utgår ifrån.

- **Målgrupp för insatsen eller verksamheten.**
- **Insatser och åtaganden.** Beskriv från start till mål hur partnerskapet kommer att arbeta för att uppnå målet. Säkerställa att de aktiviteter och åtaganden som planeras inom partnerskapet är väsentliga för lösningen av samhällsutmaningen och möjliga att följa upp.
- **Organisation/struktur för partnerskapet.** En rekommendation är att tillsätta en styrgrupp och en arbetsgrupp med representation från respektive part med tydliga arbetsbeskrivningar.
- **Ekonomi och resurser.** Såväl den idéburna som den offentliga parten i ett IOP bidrar på något sätt med resurser till verksamheten. Detta bidrag kan se ut på olika sätt. Det behöver inte vara fråga om pengar utan kan exempelvis bestå av att den idéburna parten bidrar med ideellt arbete, erfarenhet och särskild kompetens eller att någon av parterna bidrar med lokaler eller administrativa resurser. Beskriv de ekonomiska, personella, materiella eller andra resurser som respektive part bidrar med. När partnerskap ingås är det av vikt att parterna betraktar varandra och agerar som likställda. Båda parter avsätter resurser för att bidra i arbetet. Detta innebär inte att arbetet ska fördelas exakt lika, men det förutsätter att partnerskapet reglerats gemensamt i partnerskapets villkor.
- **Partnerskapets tidsperiod.** Hur lång tid avtalet löper och uppsägningstid ska framgå. IOP-överenskommelsen skrivs med långsiktig ambition, med möjlighet till förlängning.
- **Uppföljning/avstämningar under arbetets gång.** Parterna ansvarar för att gemensamt planera och följa upp det pågående arbetet, säkerställa att båda parter bidrar enligt överenskommelsen och vid behov justera insatser för att garantera att partnerskapets mål uppnås.

Minst en gång per år ska en uppföljning av överenskommelsen göras i dialog mellan nämnden eller bolaget och den idéburna organisationen för att fortsatt utbetalning ska kunna ske. Uppföljningen ligger till grund för en bedömning av organisationen och stadens efterlevnad av överenskommelsen.

Den idéburna verksamheten ska lämna en redogörelse för verksamheten vid uppföljning. Redogörelsen ska innehålla resultat- och balansräkning, en skriftlig beskrivning av verksamheten samt annan statistik kopplat till överenskommelsens målgrupper. Detta kan exempelvis vara antalet individkontakter, antal unika personer som har besökt verksamheten, antal informationstillfällen eller eventuell volym av uppsökande verksamhet. Vad statistiken ska bestå i ska specificeras i varje enskild överenskommelse.

- **Dokumentation och redovisning.** Under tiden samverkan pågår dokumenteras och diarieförs samtliga möten, justeringar och överenskommelser och delas med respektive part.
- **Omförhandling.** För att förlänga ett partnerskap krävs ett dokumenterat och förankrat beslut inom respektive organisation. Som underlag för detta används uppföljningar, slutrapport med mera. Det är nämnden eller bolaget som fattar beslut om förlängning. Antingen upprättas en kompletterande överenskommelse eller en bilaga till den ursprungliga överenskommelsen. En överenskommelse bör förnyas senast tre månader före dess utgång.
- **Uppsägning och oenighet mellan parterna.** Uppsägning eller oenighet mellan parterna bör på förhand ha definierats avseende struktur, metod och forum där dessa hanteras.
- **Sekretess och tystnadsplikt i förekommande fall**
- **Slutrapport.** Inför att överenskommelsen löper ut ska båda parterna bidra i utvärderingen av partnerskapet och skriva en slutrapport. Slutrapporten redogör för hur verksamheten har genomförts, hur väl/om partnerskapets mål har uppnåtts, om respektive part har bidragit enligt överenskommet, om tidsplan och budget hölls och vad parterna har lärt sig under partnerskapets gång.
- **Underskrifter av behöriga företrädare.** Det är nämnden eller styrelsen, alternativt på delegation av förvaltningschef eller annan, som fattar beslut om att ingå ett IOP. Överenskommelsen undertecknas av båda parter och träder i kraft det datum som är beslutat som start på partnerskapet.