

# Utbildning - Välfärdstjänster, samverkan och IOP - juridiska ramar och spelregler

---

Sammanställning av frågor och svar

## Juridiska frågor

- Hur mycket kan den offentliga parten reglera angående tillgänglighet och tider, verksamhetens bemanning?

Den offentliga parten kan inte reglera något självständigt. De förutsättningar som skrivs in i avtalet ska vara resultatet av ett samtal mellan parterna.

Det ska inte förekomma att den offentliga parten anger att om den/de idéburna parterna gör en viss insats så utgår ersättning, det är viktig del av rekvisitet för ett köp. Istället ska verksamheten beskrivas generellt och inte i för hög detaljeringsgrad. Generellt behöver dock inte betyda otydligt. Det handlar om preciseringsgrad. Formuleringar som "tillräckligt med personal för att genomföra verksamheten med god kvalitet och att det finns förutsättningar för att nå målen", är ok. Om det står antal timmar eller antal människor som måste finnas i verksamheten så är det en indikation på avtalet har en för hög detaljeringsgrad. Tilliten och den löpande dialogen mellan parterna ska säkerställa att kvalitet och mål uppnås.

- Vad är de vanligaste invändningarna mot IOP hos offentliga aktörer?

En vanlig invändning är en allmän referens till Alingsåsmålet utan någon analys om det är relevant för det egna fallet.

En annan är att kommunen måste följa upp den verksamhet de finansierar och att IOP gör detta omöjligt. Det stämmer dock inte. Men uppföljningen måste göras i dialog och byggd på mer tillit än annars.

- När samtal inleds utifrån IOP, men jurister hellre gör upphandling, ska man fortsätta kämpa för IOP?

Om det finns tydliga skäl för att ett partnerskap ger mer för de människor det handlar om, för kommunen och för organisationerna, då finns det skäl att fortsätta argumentera.

- Utmaningar när jurister myndigheter (fortfarande) säger att IOP inte är juridiskt korrekt. Vad göra? (rädsla för vite)

Diskutera hur riske exponeringen faktiskt ser ut för det aktuella fallet. Kontakta politiker för allmänt stöd kring varför partnerskapet är viktigt för kommunen. Påminn om att av de hundratals IOP:er som finns enbart ett fåtal stött på juridiska problem. Påminn om att det kommer en statlig utredning som kommer att tydliggöra de rättsliga förutsättningarna för IOP i december 2019.

- Vad kännetecknar/innebär ett civilrättsligt avtal?

Civilrätten berör förhållandet enskilda personer (till vilka också räknas en juridisk person). När en kommun sluter ett avtal, anses kommunen inte handla som en företrädare för staten, utan agerar som den självständiga juridiska personen den är. Avtalet är således civilrättsligt.

- Gränsdragning, upphandling vs IOP?

- o En grundläggande gränsdragning är om tjänsten/erna som diskuteras är ett köp av den offentliga parten eller inte. Om det är ett köp gäller sannolikt Lagen om offentlig upphandling (LOU). (Det finns några andra lagar också som reglerar upphandling men vanligast är LOU). Om det inte är ett köp gäller LOU inte.
- o En annan central gränsdragning handlar om ifall den/de tjänster som diskuteras är sk. icke-ekonomisk tjänst eller inte. I Sverige är den mesta utbildning betraktad som icke-ekonomisk tjänst. I övrigt får varje fall granskas för sig. I de tjänster som betraktas som icke-ekonomiska faller utanför direktiven om upphandling och svensk upphandlingslagstiftning och därför har den offentliga parten större möjlighet än annars att självständigt välja former för samverkan (upphandling, LOV eller IOP).
- o En ytterligare aspekt är vilka belopp som är aktuella i det enskilda fallet. Om beloppen understiger relevanta gränsvärden så är möjligheten för den offentliga parten att välja samverkansform större än vid belopp som överstiger gränsvärdena (om de två ovan beskrivna villkoren är uppfyllda, dvs det är inte ett köp eller det är en icke-ekonomisk tjänst, så är gränsvärdena inte relevanta)

- Finns några fler IOP än Bräcke diakoni som överklagats?

Det finns åtminstone två fall vad vi känner till. Ett i Linköping och ett i Lund, där var dock frågan av kommunalrättslig karaktär och handlade om vad en kommun bör syssla med och inte.

## Ekonomiska frågor

- Hur brukar den generella uppdelningen av den ekonomiska biten se ut mellan kommunernas och ideella sektorn, finns det ett mönster?

Generellt står den offentliga sektorn oftare för rena ekonomiska resurser i partnerskapet, medan den idéburna parten oftare bidrar med ideell tid, kompetens, lokaler etc.

- Hur långt måste man gå i bedömningen att det finns en marknad?

Första frågan är, rör det IOP som diskuteras ett köp över huvudtaget, eller är det ren finansiering? Vad talar för och emot? Nästa fråga är om det rör sig om ekonomisk eller icke ekonomisk tjänst. Är den allmännyttig? Är det uteslutande eller nästan uteslutande skattefinansierad? Nästa fråga handlar om hur mycket pengar IOP:t rör sig om. Ligger det över eller under gränsvärden? Om det finns osäkerhet efter dessa första steg, undersök om verksamheten/tjänsten normalt sett är utsatt för marknadsmässig konkurrens i Sverige. Nästa steg är om samma sak gäller på den ort/region som det handlar om. Marknadsläget varierar ju mycket beroende på ortens placering i förhållande till storstad.

- Vilka resurser "kan" man gå in med i samarbetet? (som kommun)

I framgångsrika partnerskap bidrar ofta den offentliga parten med mer än bara pengar. Kompetens och kontaktnät är exempelvis viktiga för ett bra partnerskap. Det finns inga tydliga begränsningar för vilka resurser man som kommun kan gå in med så länge man inte hotar konkurrensen på en marknad eller går utanför sin kommunala kompetens. Om grunderna för IOP:t, vad gäller närhet till marknadslösning, inte verkar helt klara så är beloppets storlek av betydelse. Ligger det under eller över gränsvärden?

## Förberedelsefrågor

- Ramar för att göra utredning för IOP?
  - o Finns det behov av samverkan mellan idéburna och offentliga parter för att nå relevanta mål? Om ja, gå vidare.
  - o Finns det en tillräcklig samsyn om grundläggande värden för att upprätta samverkan? Om ja, gå vidare.

- Finns det resurser, utrymme och vilja att avsätta tid för samarbete? Om ja, gå vidare. Om nej, inled inte ett IOP.
  - Är den verksamhet som den/de idéburna organisationerna erbjuder att utföra inom ramen för IOP:t köp av tjänst från någon offentlig part? Om ja, avsluta IOP-samtalen. Ev upphandling istället. Om nej, gå vidare.
  - Är den verksamhet som den/de idéburna organisationerna erbjuder inom ramen för ett IOP att betrakta som icke-ekonomisk verksamhet? Om ja, gå vidare. Om nej, utred om verksamheten kan ses som gränsöverskridande i betydelsen att det kan snedvrída konkurrens mellan medlemsstater i EU. Om nej, gå vidare.
  - Är beloppen lägre än relevanta gränsvärden? Om ja, gå vidare. Om nej, då måste kriterierna om icke-köp eller om icke-ekonomisk tjänst vara uppfylld.
  - I övrigt, se de guider som Forum publicerat om att ingå IOP.
- Måste idén komma från det idéburna? Hur göra om det offentliga har en kanonidé att skapa IOP om?

Det här beror på vad man menar med att initiativet kommer från en idéburen part. Tänker en offentlig organisation helt själva fram en IOP som man sedan frågar idéburen sektor om de vill delta i bör det snarare vara en upphandling eftersom det då blir mer av ett uppdragsförhållande. Om den idéburna och den offentliga sektorn däremot har kontinuerlig samverkan där en idé till IOP diskuteras är det mindre viktigt om det var den idéburna parten eller den offentliga parten som lyfte en idé på ett möte. Det viktiga är att arbetet är tydligt grundat i den idéburna organisationen och att det inte bara är ett arbete som utförs på efterfrågan från det offentliga.

- Kan man förvandla en samverkansmodell (ex avsiktsförklaring) till ett IOP när båda parter känner sig mogna för nästa steg? Vilka konsekvenser medför detta?

Ja, det finns ingenting som säger att en form av samverkan, exempelvis en avsiktsförklaring, inte kan gå över till en annan form av samverkan, exempelvis ett IOP. Tvärtom är det positivt om parterna som ingår ett IOP redan känner varandra relativt väl. Vad som kan vara viktigt att tänka på är att ett IOP inte bör vara en ersättning för en löpande finansiering av en ordinarie verksamhet, utan ett partnerskap kring en specifik samhällsutmaning.

- Vem äger egentligen problemformuleringsmandatet?

För ett framgångsrikt IOP bör båda parter delta i problemformuleringen. Om den idéburna parten inte är tillräckligt delaktig finns risken att det blir mer av ett uppdragsförhållande som borde upphandlas. Om den offentliga parten inte är tillräckligt delaktig finns risken att förankringen och engagemanget inte är tillräckligt stort och att samverkan får mer karaktär av en ordinarie bidragsgivning än ett genuint partnerskap.

## Samarbetsfrågor

- IOP vs Co-creation, samma sak? (Beroende på samverkansformen)

Co-creation är ett förhållningssätt för att öppna upp för olika parter, organisationer såväl som individer, att tillsammans skapa värden. Det handlar om att röra sig från en situation där vi såg på vissa aktörer som bara producenter (kanske främst det offentliga eller företag) och andra aktörer (kanske främst individer) som enbart konsument, till situation där alla eller åtminstone fler får möjlighet att vara både konsument och producent, där allas erfarenheter, perspektiv och kunskaper värderas. Grundtanken med IOP ligger nära Co-creation, men är ett sammanhang som fokuserar just offentliga och idéburna organisationer. Det kan finnas värden, för den som vill utveckla ett IOP, att studera erfarenheter av Co-creation, ett exempel: (<https://www.mistraurbanfutures.org/sv/event/co-creation-agenda-2030-i-stockholm>)

- Hur lång tid kan ett IOP vara?

Huvudinriktningen för IOP är att förflytta sig från kortsiktighet till långsiktighet, från sektorisering till helhetssyn. Det gör att sådant som har kortsiktigt mål, från ett år och nedåt, sällan lämpar sig för IOP. Det finns exempel på IOP-avtal som är tre år men också längre. Det finns exempel där parterna byggt in löpande fortsättning förutsatt att ingen av parterna vill avbryta. Det är viktigt att försöka hitta en balans mellan kontinuitet och förnyelse. Ett ömsesidigt lärande är viktigt att bygga in i IOP:t och det inkluderar också att det finns hållpunkter där parterna värderar vad de uppnått var för sig och tillsammans. Om ett IOP exempelvis är treårigt blir avslutningen av de tre åren en naturlig sådan hållpunkt. Vad har parterna lärt? Vad betyder det för det fortsatta arbetet? Är det någon part som inte fått ut tillräckligt av IOP:t? Är det någon part som saknas?

- Hur bevarar vi den långsiktiga, kontinuerliga dialogen när tjänstepersoner på myndigheter byter roller, och nya personer kommer in som inte varit med från början? (här möter vi problem)

Det här är ett problem som många stöter på i sina partnerskap. Det är svårt att helt undvika kontinuitetsproblem, men det underlättar om partnerskapet är tydligt förankrat i organisationerna, så att det inte bara ligger på en enstaka kontaktperson. Det är bra med tydligt politiskt mandat, en gemensam problemformulering, ett tydligt formulerat avtal där till exempel värdegrund och hur den kontinuerliga kontakten mellan parterna ska se ut finns reglerat, samt ett gediget förankringsarbete i början av partnerskapet där det är fler än en eller ett par tjänstepersoner deltar.

- Hur stort kan ett partnerskap bli? Geografiskt? Ekonomiskt? Antal organisationer?

Det finns inga formella begränsningar. Kanske bör IOP över nationsgränser undvikas för att inte hamna i en alltför juridiskt komplicerad situation, men i övrigt borde det främst vara praktiska frågor som begränsar partnerskapet. Det är viktigt att det faktiskt kan bedrivas som ett partnerskap, och är det alltför stort kan det bli svårt att hålla ihop det. Det finns heller ingen begränsning av det ekonomiska värdet, men ju större partnerskapet är desto större är sannolikheten att det granskas och ifrågasätts så det är viktigt att vara förberedd på det.

- Är trepartssamverkan med näringslivet möjlig?  
Kommun+civilsamhälle+ ex AB

Ja, det är möjligt men utgångspunkten ska vara ett avtal mellan en/flera offentlig/a och en/flera idéburen/na organisationer. Den relationen är och ska vara kärnan i ett IOP. Den/de näringslivsaktörer som är intresserade av och kan tillföra värden, är möjliga som parter. Det finns exempel på upphandlad verksamhet som varit en del av ett IOP, där kan ett företag vara leverantör. Det finns också en variant där företag bidrar med annat än deras huvudsakliga verksamhet.

- Hur främja respekt mellan parternas olika roller och förutsättningar?

Grunden för att skapa respekt mellan parterna är att inse att dialogen inte är ett extra påhäng utan istället grunden, från start till mål. Det är genom en bra dialog där parterna kommer fram till en gemensam förståelse av problemet/utmaningen som IOP:t ska handla om, där parternas resurser, förmågor, kontakter inventeras och byggs samman och där genomförandet präglas av lyhördhet och vilja till anpassning och förändring samt där det enskilda och gemensamma lärandet har bra metoder, och i slutändan där parterna pratar väl om den andre i relation till att uppnå målen.

## Uppföljningsfrågor

- Hur följa upp partnerskapet på ett dialogbaserat sätt tillsammans?

Första steget är att ha skapat bra lärandesyfte och lärandemål som skrivits in i avtalet. Bra för att de kopplar till de mål som IOP:t handlar om, och bra för att parterna förstår dem och låter dem styra agerandet. Sedan gäller det att hitta bra metoder för uppföljning som inte är för komplexa men inte heller för grunda. Om partnerskapet är tillräckligt stort kan följeforskning vara en intressant metod att använda. En viktig sak är att tidigt i processen ha berört frågan om omformulering, dvs vad som ska ske med erfarenheter som gjorts, hur de ska användas i kommande arbete.

- Om parterna inte uppfyller det som man har avtalat, vad händer då? Hur styrs detta?

Dialogen ska förebygga att det blir överraskningar, vilket innebär att parterna måste hitta metoder för enkel och löpande uppföljning där möjlighet till justeringar finns. Men om det inte fungerar trots försök att justera, så måste till slut parterna enas om att avsluta partnerskapet. Om enighet om detta inte kan uppnås och någon av parterna bestämmer sig för att avsluta sin del, får en sluträkning göras upp där eventuell återbetalning av det ekonomiska stödet fastställs. Detta är i grunden samma sak som om ett verksamhetsbidrag ska återbetalas för att hela eller delar av den i ansökan beskrivna verksamheten inte kunnat genomföras. Möjligen kan processen i att fastställa återbetalningens omfattning vara mer dialogbaserad än i vanliga bidrag.

- Hur skapar man gemensamma lärandemål? Hur följs dessa upp på ett konstruktivt sätt?

Lärandemålen bör fokusera IOP:ts syfte och målsättningar. Lärandet bör alltså fokusera om det parterna gör var för sig och tillsammans leder till de mål som är fastställda, eller inte och om det finns andra effekter än de målrelaterade. Och bra lärandemål möjliggör för parterna att reflektera över sig själva och varandra just i ljuset av om det som görs leder till måluppfyllelse eller inte. Låt frågan om lärandemål vara en del av de inledande samtalen, kanske när det börjar klarna hur parterna ser på grundproblemet/utmaningen och det finns idéer om vilka verksamheter hos parterna som är relevanta för måluppfyllelse.

- Hur kan man mäta de ideella kontra de anställdas timmar kopplade till ett IOP?

Om det finns statistik hos den idéburna organisationen/erna kring antal timmar som läggs ned i den/de verksamheter som ska ingå i IOP:t, kan dessa timmar

multiplieras med en timkostnad. Det finns ingen nationellt fastställd sådan timkostnad. En siffra som använts vid flera tillfällen är dock 300 kr/h. Om det inte finns statistik, skulle de ingående organisationerna kunna försöka göra en uppskattning av hur många frivilliga/volontärer som kommer att behövas i verksamheterna per vecka och hur många timmar de kan uppskattas behöva lägga ned per person. Dessa timmar läggs samman, multiplieras med antalet veckor som IOP:t ska pågå och multiplieras med timkostnaden för frivilligarbetet.

## Övrigt

- SKLs beslut som undantar kvinnojourer för upphandling från 2015 – gäller detta fortfarande?

Ja, SKL:s kongressbeslut gäller fortfarande. Dock är denna typ av kongressbeslut inte bindande för kommuner, landsting eller regioner. De är mer att betrakta som rekommendationer från det samlade kommunsverige.

- Skillnaden mellan att teckna IOP med en kommun där det finns överenskommelse resp inte finns?

En överenskommelse kan utgöra ett bra ramverk för en IOP. Exempelvis kan den gemensamma värdegrunden i ett IOP hänvisa till de principer som finns i överenskommelsen. Enligt en rapport från SKL/Chalmers från 2018 (<http://www.socialforum.se/wp-content/uploads/2020/01/Samverkan-med-civilsamhället-kartläggning-juni-2018.pdf>) finns det fler IOP i kommuner som också har en överenskommelse. Detta beror troligen på att det finns ett politiskt intresse och kunskap kring civilsamhället i kommunen och att det redan finns upparbetade kontaktvägar mellan kommunen och civilsamhället.

- Abstrakt att upphandla, LOU eller undantag, kravställning och uppföljning, "konkurrensutsättning" och utvärdering av inkomna offerter?

Jo, det är många som upplever upphandling som abstrakt, men det kanske delvis handlar om att få idéburna organisationer har konkret erfarenhet av det, eller gått utbildningar. De övriga frågorna har berörts ovan.