

# Idéburet Offentligt Partnerskap

– ett möjligt alternativ för församlingen?

## **EN VÄGLEDNING**

Miriam Hollmer  
Kyrkokansliet 2018

# Innehåll

Idéburet Offentligt Partnerskap – ett möjligt alternativ för församlingen? .....	3
Inledning .....	3
Om IOP .....	3
Om samverkan .....	4
Samförstånd viktigt för IOP-samverkan .....	4
Kan IOP passa församlingen? .....	5
Checklista innan ni tar kontakt .....	6
Processen fram till ett IOP-avtal .....	6
Förslag på rubriker i ett avtal .....	8

# Idéburet Offentligt Partnerskap – ett möjligt alternativ för församlingen?

## Inledning

Grunden för Svenska kyrkans engagemang i samhället är att varje församling har fått i uppdrag att omsätta kristen tro i handling genom omsorg om medmänniskan och skapelsen. Hur en församling<sup>1</sup> väljer att engagera sig i välfärdssamhället påverkas av hur man tolkar detta uppdrag. Det har därför med kyrkosyn och diakonins identitet att göra. I Vägledning för diakoni finns verktyg att arbeta med detta.<sup>2</sup> Församlingens teologiska självförståelse ställs sedan i relation till vilka behov som finns i omvärlden, och hur dessa i sin tur kan kopplas till vilka möjligheter som ges.

Svenska kyrkan värnar vikten av ett väl rustat civilsamhälle och en levande demokrati. Samverkan såväl mellan idéburna aktörer som mellan idéburna och det offentliga kan bidra till att vitalisera vår gemensamma välfärd. Under rätt förutsättningar kan IOP vara ett sätt att stärka relationen mellan det offentliga och det idéburna samhället. Tanken med det här dokumentet är att ge en vägledning för att se om IOP kan vara ett lämpligt alternativ, och ge stöd för ett genomarbetat avtal.

## Om IOP

Idéburet Offentligt Partnerskap – IOP – är en särskild form av samverkan mellan en eller flera idéburna organisationer utan vinstsyfte och en eller flera offentliga parter kring en specifik verksamhet. Offentlig part är oftast kommun men kan även vara regional eller till och med statlig.

**Att ingå ett IOP-avtal är ett sätt att i formaliserad form enas om samverkan kring en verksamhet.** IOP-avtal skrivs ofta runt en speciell verksamhet, som ägs av den idéburna organisationen, men som den offentliga sektorn vill uppmuntra och på olika sätt medverka i.

## Gemensam process

Såväl beställning som problemformulering sker i ett IOP i ett processamtal. Det innebär att ingen av parterna har ensamrätt på att beskriva varför något ska göras, vad som ska göras eller hur finansieringen ska se ut. Avtalet tas fram tillsammans. Det är viktigt att vara medveten om att ett IOP inte i sig är en finansieringsmodell. Det är ett samverkansavtal som bland annat reglerar finansiering.

IOP kan vara ett sätt att få ett mer jämbördigt samtal mellan en offentlig instans och en idéburen organisation. I avtalet bestäms genom en gemensam process vad partnerskapet gäller, vilka resurser respektive part ska bidra med, hur länge avtalet ska gälla med mera.

Den offentliga parten bör ha insyn i verksamheten, kunna påverka och följa upp verksamheten men ska inte detaljstyra den. Offentlig part bidrar oftast – men inte självklart – med ekonomiskt stöd. Bidraget ska dock inte inkräkta på organisationens självbestämmanderätt.

1 Församlingen ses i det här sammanhanget som en organisation, dvs. en juridisk enhet som man kan skriva avtal med.

2 <https://internwww.svenskakyrkan.se/Diakoni/vagledning-for-diakoni-i-svenskakyrkan>

## Saknas kommersiell marknad

Den avtalade verksamheten ska inte ha ekonomiska drivkrafter och det ska saknas en kommersiell marknad. Istället för att det offentliga lägger en beställning som olika utförare får konkurrera om på marknaden, sker ett samtal kring en problembeskrivning som helst har lyfts av den idéburna organisationen.<sup>3</sup>

IOP är ett alternativ mellan förenings/verksamhetsbidrag och upphandling och kan användas när ingen av dessa alternativ riktigt passar.<sup>4</sup> Även om det enligt Forum för idéburna organisationer med social inriktning<sup>5</sup> år 2017 uppskattningsvis fanns runt 100 IOP i landet så finns det fortfarande osäkerhet kring formen. Det kan röra allt från ovana vid denna typ av samverkansorienterat avtal, till direkt osäkerhet kring juridisk hållbarhet. Sveriges kommuner och landsting (SKL) har tagit fram en rapport som beskriver hur ett partnerskap kan tas fram.<sup>6</sup> Där tas även de juridiska aspekterna upp. Ett annat exempel på stödande dokument som församlingen kan hänvisa till om de möter osäkerhet hos kommunen finns hos Göteborgs stad.<sup>7</sup> Sammanfattningsvis är deras juridiska bedömning att ett IOP-avtal inte bryter mot kommunallagen, upphandlingslagstiftningen eller statsstödsreglerna om det ingås inom de kriterier som har angetts för ett IOP. Här återfinns de kriterierna under checklistan på sidan 6 i dokumentet.<sup>8</sup>

## Om samverkan

Detta dokument fokuserar särskilt på Idéburet offentligt partnerskap som en möjlig samverkansform mellan Svenska kyrkan och offentliga parter. Det finns emellertid många olika sätt att samverka: allt från att dela information med varandra till samordning eller gemensamma verksamheter. Grunden är emellertid tanken att det blir bättre om man hjälps åt.<sup>9</sup>

Att samverka innebär att man ömsesidigt räknar med varandra, samråder och kanske i verksamhetsform gör saker tillsammans, som i ett IOP-avtal. En god utgångspunkt är att tänka sig att alla parter på sitt sätt vill bidra till att skapa ett gott samhälle. Utifrån det kan man kraftsamla och dra nytta av varandras kompetenser för att möta sociala behov och utmaningar.

## Samförstånd viktigt för IOP-samverkan

Särskilt för ett så nära samarbete som med ett IOP har det visat sig vara mycket viktigt att man inte befinner sig för långt ifrån varandra när det gäller synen på mål och medel för verksamheten. Eftersom offentlig och idéburen verksamhet kan utgå från olika sätt att förstå en

3 Det är inget krav att det är den idéburna som tar kontakt, men i det fall den offentliga parten gör det är det viktigt att det inte handlar om en beställning. Det är för att minska tendenser till beställning som det ses som en fördel om den idéburna tar kontakten.

4 I en masteruppsats i offentlig förvaltning från Göteborgs universitet finns en tabell där dessa tre former på ett åskådligt sätt jämförs utifrån syfte, initiativtagare, samverkansgrad, frihet för idéburen organisation kring användning av beviljat bidrag från kommun, kommunens möjlighet att detaljstyra, möjlighet för ideell sektor att utveckla nya samverkansformer och insatser, samt kompromiss av idéburna organisationers självständighet. Se Azadeh Pezeshk (2014), Idéburet Offentligt Partnerskap: ny samverkansmodell mellan ideell och offentlig sektor. Masteruppsats. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, s. 46. [https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/38819/1/gupea\\_2077\\_38819\\_1.pdf](https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/38819/1/gupea_2077_38819_1.pdf)

5 [www.socialforum.se](http://www.socialforum.se). IOP som modell har tagits fram av Forum.

6 Skriften vänder sig kommuner och landsting/regioner, men kan vara bra att läsa även för idéburna. SKL (2018), Utveckla idéburet offentligt partnerskap i kommuner landsting och regioner <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-630-8.pdf?issuusl=ignore>

7 <https://socialutveckling.goteborg.se/uploads/IOP.pdf>

8 De finns förstås även hos Forum: <http://www.socialforum.se/om-forum-2/ideburetoffentligt-partnerskap/>

9 Läs mer om samverkan i Vägledning för diakoni, särskilt delen som handlar om församlingen som välfärdsaktör. <https://internwww.svenskakyrkan.se/Diakoni/forsamlingen-som-valfardsaktor>

utmaning är det inte självklart att en så nära samverkan som genom partnerskap fungerar. Inför ett eventuellt partnerskap behöver parterna identifiera om de har överensstämmande syn på medel och mål med verksamheten. Forum har därför tagit fram en modell för att se var man befinner sig när det gäller samförstånd.

Om samförstånd, samverkan



Figur: Samförståndskartan. Forum 2018.

Samverkan kan ske inom flera av de olika positionerna i modellen ovan. För ett partnerskap som IOP behöver man dock vara hyfsat överens om både mål och medel med verksamheten, dvs position a i modellen. Huruvida man kan uppnå samförstånd är inte alltid lätt att veta innan, men om församlingen har bestämt sig för att ta kontakt och inleda samtal kan denna modell vara bra att ha med sig.

## Kan IOP passa församlingen?

Svaret är att det beror på. Utgångspunkten bör vara att församlingen ställer sig frågan: vilka samhällsutmaningar vill vi rikta vår energi mot och hur kan vi agera själva och i kombination med andra för att göra det så effektivt och hållbart som möjligt?

### Fördelar

- Mer jämbördig relation mellan idéburen och offentlig part än vid upphandling. Alla parter får vara beredda på att dela på ansvar och problemformulering.
- Möjlighet att vara långsiktig.
- Offentlig part ska inte detaljreglera. Mindre risk att församlingen blir en underleverantör.

### Nackdelar

- En mer jämbördig relation innebär att ingen av parterna (det vill säga inte heller församlingen) har ensamrätt på att bestämma vad som ska göras, hur det ska göras eller hur finansieringen ska se ut. För den som eventuellt främst letar finansiering till ett färdigt koncept kan detta eventuellt ses som en nackdel.
- En gemensam process och samförstånd kräver tid. Förarbetet är avgörande.
- Det finns en ovana vid formen. Såväl kommuner som idéburna kan känna sig osäkra på det lagliga utrymmet och vilka roller de själva har i processen runt avtalet.

## Checklista innan ni tar kontakt

Kan ni svara ja på följande frågor kan det vara läge att överväga att samtala med kommun eller annan offentlig part om ett IOP.

- Har församlingen identifierat ett behov som skulle bidra till den allmänna samhällsnyttan, t.ex till lokal utveckling eller delaktighet i samhället?
- Skulle församlingens diakoni ha möjligheter att kunna möta detta behov?
- Skulle ni ha större chans att möta den samhällsutmaning ni har identifierat om ni samverkade med andra?
- I ett IOP ska varken den offentliga parten eller den idéburna ”beställa” verksamhet eller pengar. Är ni beredda på att samtala kring frågan?
- Finns det, så vitt ni vet, ingen annan inom kommunens gränser som driver kommersiell verksamhet gentemot det behov ni har identifierat?
- Är bägge parter tänkta att vara med och bidra till verksamheten? Det kan vara genom pengar eller andra insatser, som t.ex. kompetensutveckling eller lokaler.
- Är verksamheten tänkt att vara långsiktig?

Försök också att ta reda på om kommunen har ett politiskt program eller motsvarande, t.ex. en lokal överenskommelse, där de idéburna organisationerna särskilt nämns som samverkanspartners.<sup>10</sup> Det kan hända att man redan på ett övergripande plan har tagit ställning till flera av de principer som ett IOP vilar på. Det kan underlätta samverkan och vara något som både församlingen och kommunen kan luta sig emot under processen.

## Processen fram till ett IOP-avtal

Om församlingen bedömer att det verkar finnas förutsättningar för att IOP kan vara lämpligt är det dags att ta kontakt med kommunen (eller den offentliga part som har ansvar för frågan). Våga fråga! Det är trots allt upp till den offentliga parten att avgöra om de vill ingå i ett IOP eller inte. Även om det inte blir just ett IOP-avtal har församlingen ändå tagit en kontakt, som kanske kan leda till annat i framtiden.

Om den offentliga parten verkar ointresserad av kontakt är det inget bra utgångsläge för ett IOP. Då kan krafterna läggas på annat. Om kommunen (eller annan offentlig part) är intresserad kan man ses för ett inledande möte.

Nedan finns en beskrivning av olika faser som kan ingå i en process liknande Idéburet offentligt partnerskap. De utgår från Europarådets kod för delaktighet i politiskt beslutsfattande och kan ses som ett stöd för samarbetets olika faser.<sup>11</sup>

10 <http://overenskommelsen.se/om-overenskommelsen/var-struktur/6-principer/> innebär en modell för hur ett samverkande förhållningssätt mellan civilsamhälle och myndigheter kan se ut, och fanns tidigare både på nationell och lokal nivå inom det sociala området. Den vilar på sex principer: självständighet och oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn samt mångfald. Överenskommelsen är dock mer övergripande av typen avsiktsförklaring, medan ett IOP rör en specifik verksamhet. Från 2018 har Överenskommelsen ändrats till att bli bredare i innehåll, men begränsas till nationell nivå.

11 <https://www.muof.se/koden-ett-verktyg-inflytande>. Jämför gärna punkterna med dem som tas upp i SKL:s rapport Utveckla idéburet offentligt partnerskap i kommuner landsting och regioner (2018).

## Agendasättning

Lär känna varandra och hur ni ser på det område som församlingen har identifierat. Här kan man använda samförståndskartan på sidan 5. Har ni liknande syn på orsaker till varför det behövs verksamhet? Har ni liknande syn på hur verksamheten kan bidra till att lösa samhällsutmaningar? Finns det något annat sätt att jobba med frågan som skulle fungera bättre? Finns det fler som skulle kunna vara med och samarbeta? Agendasättning handlar främst om att se om man kan komma överens om värdegrund och problembeskrivning. En annan del av denna processfas är att ta reda på om den offentliga parten t.ex. har riktlinjer för IOP eller en särskild tjänsteperson som jobbar med frågan. Om det inte finns blir det viktigt att identifiera med vem eller vilka samtal behöver föras.

## Formulering

Om ni har hittat en gemensam problembeskrivning och känner att det finns förutsättningar för att jobba vidare är det dags att börja formulera konkreta målsättningar som båda parter tycker är relevanta. Förutsättningarna kan gälla gruppdynamik, attityder, gemensam förståelse osv. Här är det också dags att göra en preliminär bedömning av juridiskt utrymme. Om den offentliga parten gör bedömningen att det finns juridisk möjlighet att teckna IOP är det dags att börja diskutera vad parterna ska bidra med. Såväl idéburen som offentlig part ska bidra in i verksamheten. Hur ska ni bidra? Den offentliga parten behöver inte nödvändigtvis bidra med pengar, det kan även vara sådant som fortbildning. I vilket fall är det viktigt med tydlighet kring respektive parts ansvarsområden. Diskutera också hur ofta ni ska stämma av och vad ni ska stämma av. Sätt upp lärandemål, och kom ihåg att de även ska gälla den offentliga parten. Skapa en skrivgrupp som består av representanter från parterna och börja skriva. Representanterna ska ha mandat.

## Beslut

Beslut ska fattas utifrån en i stort sett färdig text. Kan både den offentliga parten och församlingen (plus eventuella andra medverkande) ställa sig bakom texten? Avgörande här är att det inte är den offentliga parten som bestämmer villkoren. I IOP-processen fattas beslutet hos både den offentliga och den/de idéburna parterna, utifrån det som den agendasättande dialogen har lett fram till. Om beslutet blir jakande hos alla parter går processen vidare.

## Genomförande

Verksamheten startas. Samråd eller avstämningar sker löpande enligt vad ni har kommit fram till tidigare. Det kan behövas tätare avstämningar i början, men dialog om utmaningar man möter bör ske regelbundet för att eventuella justeringar ska kunna göras. Möjligheten till kontinuerligt lärande och justeringar är en viktig del av ett lyckat IOP.

## Uppföljning

Har det skrivits in bra lärandemål för både den offentliga parten och församlingen så kan dessa användas som avstämningspunkter i uppföljningen. Händer det som ni ville skulle hända? Uppfyller ni era mål? Uppfyller parterna sina åtaganden? Vad har ni lärt er (gäller alla parter)? Hitta bra former för att levandegöra och analysera utvärderingens resultat. Mot slutet av perioden kan man också börja fundera på om samarbetet ska fortsätta. Identifiera eventuella problem som har uppstått under processen så att de kan förebyggas inför nästa period.

## **Omformulering**

I många IOP:er har man skrivit in hur lång löptiden för avtalet är. Ofta rör det sig runt några år. När avtalet löper mot sitt slut så är det dags att diskutera en eventuell omförhandling inför ett nytt IOP. I en omförhandling används de erfarenheter ni har gjort i det löpande uppföljningsarbetet. Om alla aktörer önskar fortsätta samarbetet så är processen tillbaka i agendasättningsfasen. Då diskuteras hur arbetet ska drivas vidare utifrån vad man har lärt sig längs vägen.

## **Förslag på rubriker i ett avtal**

Rubrikerna nedan är tagna från Forum för idéburna organisationer med social inriktning samt från olika autentiska IOP-avtal. Inbördes ordning och innehåll kan naturligtvis ändras utifrån vad som passar bäst, men förslagen nedan kan ändå vara något att utgå från. Ett avtal bör vara genomarbetat och tydligt i sin utformning för att undvika missförstånd.

### **Bakgrund**

Här beskrivs vilken situation som har föranlett verksamhet och samarbete. Den aktuella samhällsutmaning som verksamheten handlar om.

### **Värdegrund**

Kan ni enas om en gemensam värdegrund? Det vill säga, har ni en tillräckligt gemensam syn på varför verksamheten behövs och vad orsaken till samhällsutmaningen är? Om det underlättar kan man dela upp värdegrundsbeskrivningen i en värdegrund för samarbetet respektive värdegrund för verksamheten.

### **Mervärden**

Beskriv de mervärden som parterna för med sig genom sin verksamhet och sitt sammanhang.

### **Syfte och målgrupp**

Beskriv målgrupp och syftet med IOP-avtalet och verksamheten utifrån målsättningar på kort och längre sikt.

### **Parter**

Vilka är det som ingår i partnerskapet?

### **Samverkan**

Här kan man skriva hur samverkan mellan parterna rent praktiskt ska se ut och om det finns begränsningar som är viktiga att känna till, som tex tystnadsplikt.

### **Beslutsfattande**

Reglera hur beslut ska fattas inom IOP:et samt vilka som är huvudsakligt ansvarig för verksamheten.

### **Aktörernas kompetenser och resurser**

Beskriv vad parterna ska bidra med. Vilka resurser, både i pengar, tid, kompetenser, lokaler och annat har parterna med sig in i IOP:t?

### **Ekonomi**

Om inte de ekonomiska förhållandena har beskrivits tillräckligt i punkten ovan kan man ha en egen rubrik som specificerar ekonomin i avtalet.



**Avtalsperiod**

Här står under vilken period avtalet gäller.

**Lärandemål**

Formulera vilken typ av lärande som är intressant för alla parter. Skriv uppföljningsbara mål utifrån detta.

**Uppföljning och utvärdering**

Beskriv hur det löpande arbetet ska följas upp och dokumenteras, samt hur uppföljning ska gå till.

**Omförhandling, hävningsrätt och tvist**

Beskriv hur avtalet kan avslutas i förtid om det skulle behövas. Här beskrivs också hur tvister ska hanteras. Formulera också hur förnyelse och utveckling inom avtalet ska hanteras.