





**Idéburet offentligt  
partnerskap**  
En kunskapsöversikt

# Innehåll

Förord .....	3
Inledning .....	4
Vad är IOP? .....	5
Vad är bakgrunden till IOP? .....	5
Vad är en idéburen organisation? .....	6
Finns det uppgifter om hur vanligt IOP är i Sverige? .....	6
Vad kännetecknar ett IOP, vad skiljer det från annan samverkan? .....	7
Varför och under vilka förutsättningar startar IOP? .....	8
Hur används IOP? .....	9
Inom vilka sakområden har IOP främst använts? .....	9
Hur fungerar IOP? .....	10
Vilka resultat och effekter har visat sig av IOP? .....	11
På vilket sätt utvecklas IOP? .....	12
Vilka nationella aktörer har pågående uppdrag som berör IOP? .....	12
Finns det andra modeller som liknar IOP? .....	13
Finns det motsvarigheter i andra EU-länder och hur ser de i så fall ut? .....	14
Vilken betydelse har IOP? .....	15
Vilken betydelse kan IOP ha för idéburna organisationers självständighet och delaktighet inom samhällsutvecklingen? .....	15
Vilka kunskapsluckor finns? .....	16
Referenser .....	18
Intervjuer .....	19

# Förord

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har i uppdrag att stödja samverkan med det civila samhällets organisationer och att förmedla kunskap om det civila samhällets villkor, sammansättning och utveckling på nationell, regional och lokal nivå. Vidare har myndigheten i uppdrag att samla, ta fram och sprida kunskap om det civila samhällets villkor.

Intresset för Idéburet offentligt partnerskap (IOP) ökar och behovet av mer kunskap har lyfts i flera av myndighetens forum, däribland i GD-träffar, myndighetsnätverk och träffar med det civila samhället. En gemensam kunskapsgrund om IOP kan bidra till att tydliggöra de olika aktörernas förutsättningar för samverkan och därigenom underlätta ansvarstagande för frågan samt bidra till ökad samverkan mellan organisationerna.

Idag finns det enbart begränsad empirisk kunskap eller samlad dokumentation om arbetsformens genomförande och resultat, samtidigt som många efterfrågar mer kunskap om vad det är och vad det kan bidra till.

I denna skrift belyses några vanliga frågor om IOP. Syftet är att ge en enkel översikt över området för både offentliga och idéburna aktörer i Sverige.

*Lena Nyberg, generaldirektör*

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Maj 2018

# Inledning

Idéburet offentligt partnerskap (IOP) är en modell för samverkan som sedan *Forum Idéburna organisationer med social inriktning (Forum)* utvecklade den, har testats i ett allt ökande antal kommuner. Modellen har väckt politiskt intresse både lokalt, regionalt och nationellt och både regeringen och *Sveriges kommuner och landsting (SKL)* har gett sitt stöd för att den ska användas i större utsträckning än idag.

MUCF:s uppdrag är att sprida kunskap om det civila samhällets sammansättning, utveckling och villkor. Ett av myndighetens inriktningsmål är en god samverkan mellan civilsamhället och offentlig sektor och i den strategiska planen betonas behovet av ökad kunskap hos myndigheten om IOP.

Skriften baseras huvudsakligen på skriftligt material, däribland rapporter, magisteruppsatser och forskning om IOP, samt uppgifter på hemsidorna för några betydelsefulla nationella myndigheter, däribland Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten. En viktig del har varit de kriterier och beskrivningar av IOP som Forum publicerat.

Därutöver har intervjuer gjorts med företrädare för Forum och *NÄTVERKET - Idéburen sektor Skåne* (Nätverket) samt Arbetsförmedlingen (som arbetar för att teckna IOP-avtal på nationell nivå) för att fördjupa förståelsen av IOP, dess framväxt och betydelse idag för samverkan mellan idéburen och offentlig sektor.

Skriften gör inte anspråk på att vara heltäckande och förhoppningen är att den så småningom kan kompletteras med underlag från fler aktörer.

# Vad är IOP?

Begreppet idéburet offentligt partnerskap lanserades år 2010 av paraplyorganisationen *Forum – idéburna organisationer med social inriktning*, fortsättningsvis kallat Forum, som en modell för samverkan mellan offentlig och idéburen verksamhet. De beskriver motiven bakom idéburet offentligt partnerskap, fortsättningsvis kallat IOP, på följande vis:

*”Vi vill med samverkansmodellen Idéburet – Offentligt partnerskap skapa en tredje väg, mitt emellan normerande bidrag och upphandling. Poängen med denna mellanform är att den syftar till att öka sannolikheten att uppnå politiskt fattade beslut och att den utgår från tanken att idéburna organisationer i sin identitet har ett allmänintresse som gör att de är benägna att bidra till samhällsutveckling samt att de arbetar i former som ökar människors möjlighet till delaktighet.”*

*(Forum 2010)*

Ett IOP-avtal bygger på att en eller flera idéburna och offentliga aktörer, på den idéburna aktörens initiativ, gemensamt identifierar en samhällsutmaning där alla parter vill bidra till en lösning. Idén med IOP tar avstamp ifrån att de idéburna organisationerna bidrar med mervärden som inte är möjliga att varken upphandla eller skapa i den offentliga aktörens verksamhet i egen regi.

IOP-avtalet beskriver hur parterna tillsammans bidrar till att lösa samhällsutmaningen. Det skrivs ofta runt en speciell verksamhet, som ägs av den idéburna organisationen, men som den offentliga sektorn är intresserad av att stödja på olika sätt. I avtalet bestäms vad partnerskapet gäller, vilka resurser varje part ska bidra med, hur länge avtalet ska gälla och så vidare. Avtalet reglerar även att utveckling och lärande sker gemensamt, samt på vilket sätt detta ska ske. Vissa aktörer beskriver IOP som att det fyller glappet mellan verksamhetsbidrag och upphandling (PwC 2016).

## Vad är bakgrunden till IOP?

Ursprunget till idén idéburet offentligt partnerskap finns i Västerås, där Stadsmissionen år 2010 ville starta en uppsökande ungdomsverksamhet. Västerås kommun såg behovet av Stadsmissionens idé och ville upphandla verksamheten, men Stadsmissionen tackade nej och föreslog ett samarbete. De ansåg att frågan var alltför komplex för att lämna sig för upphandling och att innehållet i verksamheten behövde vara mer flexibelt än vad en upphandling normalt tillåter (Forum 2018).

Forum tillfrågades om stöd. De tillsatte en arbetsgrupp, som kom fram till att ingen av de två möjligheterna som fanns, föreningsbidrag och köp av tjänst, svarade mot Stadsmissionens behov. Det behövdes någonting mitt emellan (Forum 2018).

Behovet av en mellanform lyftes först med jurister i Sverige och därefter med EU-kommissionens egna jurister. De svenska juristerna ansåg att en mellanväg inte var möjlig, verksamheten behövde upphandlas. EU-kommissionens jurister påpekade däremot att direktiven medvetet är glest skrivna, just för att det ska vara möjligt att utgå ifrån en verksamhets syfte och välja form utifrån det. Med detta besked i ryggen skrev Forum sitt första konceptpapper och lanserade modellen idéburet offentligt partnerskap, IOP (Forum 2018).

## Vad är en idéburen organisation?

Det finns många begrepp som relaterar till, eller delvis överlappar, begreppet idéburen organisation. I detta stycke ges en kortfattad beskrivning av några centrala begrepp.

### **Det civila samhället**

Regeringen använder begreppet det civila samhället i betydelsen:

*”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen. Inom det civila samhället verkar bl.a. ideella föreningar, stiftelser och registrerade trossamfund, men även nätverk, upprop och andra aktörer.”*

*(Prop. 2009/10:55, s. 1.)*

Det innebär att det civila samhället fungerar som ett paraplybegrepp för alla de organisationer och företeelser som existerar i mellanrummet mellan stat, marknad och enskilda hushåll. Det civila samhället kan även delas upp i en formell del med organisationer och sammanslutningar där personer kan vara medlemmar och en informell del, där insatser sker i oorganiserad form, exempelvis genom hjälp eller stöd till andra personer utanför det egna hemmet (Överenskommelsen, sida: Ordlista).

### **Idéburen sektor / idéburna organisationer**

Användningen av begreppen idéburen sektor och idéburna organisationer tog fart i början av 2000-talet. De betecknar en bredare sfär av organisationer än de som omfattas av ordet ideell organisation eller frivilligorganisation. De bedrivs ofta med en ideologisk medvetenhet och har vanligen ett uppdrag av en allmänmänsklig karaktär, utan att vara en del av offentlig sektor. De är självstyrande och de kan vara vinstdrivande (Överenskommelsen, sida: Ordlista).

## Finns det uppgifter om hur vanligt IOP är i Sverige?

Det finns ingen sammanställning eller statistik över hur många IOP som finns i Sverige. Det finns heller ingen plikt att anmäla start eller avslut av IOP till någon särskild aktör (Forum 2018).

Forum och företaget PwC har gjort en enkätundersökning till 95 storstads- och förortskommuner, där ekonomi- och socialchefer fått ta ställning till ett antal frågor om IOP. Genom att kombinera de uppgifter som framkom i enkäten med Forums kunskap om kända IOP drar de slutsatsen att det tecknats minst 56 avtal om IOP i minst 18 kommuner och tre landsting eller regioner sedan år 2010 (PwC 2016).

*NÄTVERKET - Idéburen sektor Skåne*, fortsättningsvis kallat Nätverket arbetar för närvarande med en uppföljning av IOP och preliminära resultat indikerar att det finns minst 35-40 partnerskapsavtal i Skåne, samtliga mellan en offentlig och en idéburen organisation (Nätverket 2018).



Forum har skapat en lista med länkar till de IOP som de känner till. På den listan finns 45 stycken IOP upptagna (Forums hemsida, sida: IOP-listan). De har även uppdaterat ett äldre dokument med korta beskrivningar och länkar till kända IOP. Där redovisas utöver de 45 på IOP-listan ytterligare 18 stycken. Sammanlagt redovisas alltså 63 kända IOP med länkar (Forum 2018).

Även om ingen vet hur många IOP det finns, är det tydligt att antalet ökar. Ludvig Sandberg, politiskt sakkunnig på Forum och en av Sveriges främsta experter på IOP konstaterar under intervjun:

*”Ingen vet hur många IOP som finns, men vi ser fler och fler som dyker upp hela tiden. Jag skulle tro att det säkert blir fem nya IOP i månaden, som dyker upp på ett sådant sätt att jag får reda på det.”*

## Vad kännetecknar ett IOP, vad skiljer det från annan samverkan?

IOP inte är en särskild juridisk form och det finns ingen lagstiftning som fokuserar just på IOP. Det är ett civilrättsligt avtal om partnerskap mellan en eller flera idéburna organisationer och en eller flera offentliga aktörer. De idéburna organisationerna är ofta ideella föreningar eller stiftelser, men IOP-avtalet i sig styr inte mot någon speciell juridisk form hos den idéburna aktören (PwC 2016).

I ett juridiskt perspektiv kan begreppet *partnerskap* likställas med begrepp som samverkan och samarbete. Samverkan mellan offentlig och en annan juridisk person kan ske på följande sätt (Uppsala kommun 2016):

- formlöst,
- i institutionell form (det vill säga i en ny gemensam juridisk person),
- genom ett gemensamt ägt bolag, eller
- genom avtal.

Det innebär alltså att det inte nödvändigtvis behöver vara någon juridisk skillnad mellan IOP och annan samverkan. Det beror på utformningen av respektive IOP och vilken typ av samverkan som denna IOP jämförs med (Uppsala kommun 2016).

Det är den offentliga partens ansvar att bedöma om IOP-avtalet strider mot annan lagstiftning, exempelvis kommunallagen och lagen om offentlig upphandling (PwC 2016).

## Varför och under vilka förutsättningar startar IOP?

Forum som står bakom modellen IOP skriver att partnerskap bör ingås om verksamheten bidrar till lokal<sup>1</sup> utveckling och delaktighet i samhället, under förutsättning att den även uppfyller följande kriterier (Forum 2010):

- Verksamheten sker på initiativ av den idéburna organisationen
- Verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program eller plan, där de idéburna organisationerna särskilt nämns
- Verksamheten inte kan ses som en del av det normerade föreningsbidraget (det vill säga att IOP-avtalet inte avser inte en verksamhet som organisationen hade kunnat få föreningsbidrag för istället)
- Det saknas en marknad eller en konkurrenssituation att vårda
- Bägge parterna finansierar verksamheten (via pengar eller andra insatser)
- Verksamheten detaljregleras inte från den offentliga aktören
- Verksamheten är avsedd att drivas under längre tid.

Definitionen är tydlig, men användningen har inte varit lika konsekvent. Olika organisationer har anpassat modellen efter sina behov och önskemål. Det innebär att vissa partnerskap har stora likheter med föreningsbidrag. Andra är mer lika projektmedel eller köp av tjänst och många befinner sig på olika avstånd från dessa ytterligheter (Uppsala kommun 2016, Forum 2018).

SKL har under 2017 arbetat med utveckling av IOP tillsammans med flera av sina medlemsorganisationer. Ett resultat från det arbetet är att de vidareutvecklat Forums kriterier (ovan) för att bättre passa de skiftande behoven hos medlemsorganisationerna, samt för att hantera vissa juridiska oklarheter om IOP-avtal. Deras kriterier ser ut på följande sätt (SKL 2018):

### **Partnerskapet IOP**

- är inte del av grundfinansieringen till civilsamhällets organisationer (normerat föreningsbidrag)
- är inte ett köp av tjänst eller verksamhet, utan en samfinansierad insats eller verksamhet med ambitionen att utvecklas och fungera över tid.
- IOP bygger på ett gemensamt samverkansbehov
- är med fördel ett led i ett politiskt program eller plan där civilsamhället lyfts fram som samarbetspartner
- avses pågå under längre tid och utvecklas genom gemensam uppföljning, utvärdering och i gemensamma beslut
- Verksamheten/insatserna detaljregleras ej av kommunen (LOU)
- Den offentliga organisationen och den idéburna organisationen har ett gemensamt engagemang, ägarskap och styrning
- I en marknadssituation är det angeläget att partnerskapet IOP tydliggörs i skrift och handling som en samfinansierad och ömsesidig samverkansrelation.

---

<sup>1</sup> Enligt Forum (2018) var tanken från början lokal utveckling. Sedan dess har innebörden av IOP breddats. Numera förekommer det IOP-avtal som inte enbart är lokala och Forums bedömning är att det snart även kan finnas IOP-avtal som helt saknar koppling till den lokala nivån.

# Hur används IOP?

Partnerskap används på olika sätt av olika aktörer. Vissa aktörer sluter många partnerskapsavtal, andra sluter få eller inga alls. Vissa aktörer gör stora IOP, där många idéburna aktörer samlas i ett gemensamt avtal med en offentlig aktör. Andra sluter avtal där det enbart ingår en part från vardera sidan. Vissa avtal omfattar stora summor pengar och andra enbart mindre summor. Variationen av partnerskap är stor. Hur stor är dock svårt att svara på, eftersom det saknas register och beskrivningar av befintliga partnerskap (Forum 2018).

## Inom vilka sakområden har IOP främst använts?

Efter en genomgång av kända partnerskap samt en enkät till stora och medelstora kommuner konstaterar PwC (2016) att de partnerskap de har kännedom om har bildats inom följande områden:

- Barn och ungdom
- Arbetsmarknad
- Missbruk
- Brottsoffer
- Asylsökande
- EU-migranter
- Invandrade med uppehållstillstånd
- Skola
- Äldre
- Funktionsnedsättning
- Hemlöshet
- Kvinnojoursverksamhet

Detta kompletteras av Sandberg (2018) med:

- Nyanlända/etablering
- Krisberedskap
- Samordning av idéburna organisationer

De flesta IOP-avtal tecknas inom välfärden. Barn och ungdom samt arbetsmarknad är de vanligaste områdena för partnerskap. Näst vanligast är verksamheter inom missbruk, brottsoffer, asylsökande och EU-migranter. Övriga verksamheter förekommer mer sällan (PwC 2016). Samordning av idéburna organisationer kan innebära att skapa paraplyorganisationer för andra idéburna aktörer, för att exempelvis underlätta samarbete och dialog inom sektorn (Forum 2018).

## Hur fungerar IOP?

En förutsättning för ett välfungerande IOP är att det råder en viss balans mellan de inblandade parternas intressen. Ett balanserat partnerskap bygger, enligt forskarna Salomon och Toepler (2015), refererad av Narbutaité Aflaki, Eriksson och Schneider (2017) på tre principer, nämligen att:

- styrningen sker genom samverkan. Det kräver att de idéburna organisationerna inte enbart betraktas som utförare, utan även engageras i framtagandet av exempelvis innehåll och verktyg, normer, finansiella instrument och rutiner.
- de idéburna organisationerna kan och får bevara sin särart och sitt oberoende. Det kräver att de har möjlighet att vara en kritisk röst och att de kan inta en opinionsbildande roll samt vara en röst för målgruppen och dess behov.
- de offentliga aktörerna anpassar styrning och samverkansmetoder för att tillvarata den idéburna aktörens särart och de mervärden den kan erbjuda. Det förutsätter att den offentliga aktören finner andra sätt att styra verksamheten mot önskad kvalitet än genom kontroll och detaljstyrning.

Utifrån studien av *IOP Ensamkommande* i Göteborg identifierar forskarna Inga Narbutaité Aflaki, Henrik Eriksson och Thomas Schneider (2017) ett antal framgångsfaktorer och utmaningar, uppdelat efter de faser som detta IOP befunnit sig i – initieringsfas, genomförandefas och anpassningsfas. Anpassningsfasen är inte generell för alla IOP, men kan uppstå i vissa IOP om förutsättningarna för avtalet ändras under pågående partnerskap. Anpassningen i detta IOP berodde på att staten beslutade om förändrade ersättningsnivåer för flyktingmottagande. Denna ersättning var en förutsättning för hela den verksamhet som IOP Ensamkommande innebar. Förändringen var en utmaning som krävde anpassningar från alla parter för att partnerskapet skulle överleva.

	Initieringsfas	Genomförandefas	Anpassningsfas
Framgångsfaktorer	<p>Policyentreprenörer och etablerade relationer.</p> <p>Tillit, öppenhet och gemensamma mål.</p> <p>Politiskt stöd.</p>	<p>Partnerskapets samstyrning genom ömsesidigt inflytande och oberoende röst.</p> <p>Tillitsfull organisering.</p> <p>Drivna individer och etablerade relationer.</p> <p>Den kollektiva ledningens förmåga att ange strategisk riktning och stöd.</p>	<p>Partnerskapets relationer, tillit och vilja.</p> <p>Balanserat partnerskap och kompromissberedskap.</p>
Utmaningar	<p>Behovens komplexitet och oförutsägbarhet</p> <p>Otydlighet kring rättsläget för IOP</p> <p>Olika organisationers identiteter och förståelser av sitt syfte.</p>	<p>Behovskomplexitet samt behov av smidigare kommunikation och samverkan.</p> <p>Ledning och styrning av partnerskapet: att underlätta och förankra partnerskapets måluppfyllelse.</p>	<p>Balansering mellan konflikt och konsensus samt mellan kontinuitet och förändring.</p> <p>Minskad efterfrågan / betalningsvilja för IOP-verksamheten.</p> <p>Otydlighet kring ändrade förutsättningar.</p>

Tabell 1. Framgångsfaktorer och utmaningar i IOP Ensamkommande, efter fas. Detta behöver inte vara generellt för alla IOP. Tabellen återfinns i forskningsrapporten av Narbutaité Aflaki et al (2017).

## Vilka resultat och effekter har visat sig av IOP?

Det saknas ännu utvärderingar av IOP som fenomen. Inga nollmätningar har gjorts och det är inte möjligt att ge en generell bild av varken resultat eller effekter. Utvärderingar av enstaka IOP förekommer, men de avser då verksamheten i ett specifikt IOP-avtal, inte IOP som fenomen (Forum 2018, Uppsala kommun 2016).

Inför en eventuell framtida utvärdering är det rimligt att fundera över vilka partnerskap som bör ingå i en utvärdering av IOP. IOP används i praktiken på olika sätt och betecknar avtal som i vissa fall har stora och i andra fall mycket små likheter med den modell för IOP som Forum tagit fram (Forum 2018).

Under våren 2018 gör Nätverket en uppföljning av IOP i Skåne. Det är ännu osäkert vad den kommer att innehålla, men förhoppningen är att den kan besvara vissa ännu obesvarade frågor om IOP (Nätverket 2018).

# På vilket sätt utvecklas IOP?

Sedan år 2010 när Forum lanserade modellen har IOP utvecklats och Forum uppger att de får de kännedom om cirka fem nya partnerskap varje månad. Nätverket instämmer i detta. De upplever att kännedomen om IOP som modell, likväl som användningen av IOP har ökat inom offentlig sektor sedan dess (Forum 2018, Nätverket 2018).

Våren 2018 avgörs ett mål som i förlängningen kan komma att få stor betydelse för utvecklingen av partnerskap – målet mellan Konkurrensverket och Alingsås kommun. I detta fall åtalas Alingsås kommun för att ha gjort en otillåten direktupphandling av verksamhet som utförs av den idéburna organisationen Bräcke diakoni, ett avtal som varit formulerat i termer av IOP. Oavsett utgång i målet bedömer Forum att målet kommer att överklagas i syfte att få en prejudicerande dom. I och med den ökade juridiska osäkerheten uttrycker såväl Forum som Nätverket att flera offentliga aktörer intagit en mer avvaktande hållning till IOP, i väntan på ett rättsligt avgörande (Forum 2018, Nätverket 2018).

## Vilka nationella aktörer har pågående uppdrag som berör IOP?

Ekonomistyrningsverket har bistått utredningen med en sökning i samtliga regleringsbrev och ändringsbeslut från år 2018. Sökningen ger inga träffar på frasen ”offentligt partnerskap<sup>2</sup>”. Det tyder på att det är osannolikt att någon nationell myndighet har fått uppdrag i sitt regleringsbrev om IOP.

Parallellt med ärendet mot Alingsås kommun har Konkurrensverket startat ett projekt för att granska olika typer av IOP, med fokus på den bredd av samverkan som finns i dessa avtal (Konkurrensverket, 2017).

Upphandlingsmyndigheten för en diskussion om samverkan mellan offentlig sektor och det civila samhället på sin hemsida. De påtalar att detta kan ske genom upphandling eller genom valfrihetssystemet LOV. Samverkan kan även under vissa former ske genom bidrag. De nämner att IOP är ytterligare en samverkansform som förekommer. Samtidigt konstaterar myndigheten att det ibland kan vara svårt att fastställa gränserna mellan bidrag och upphandling. Avslutningsvis refererar de till Välfärdsutredningen, som konstaterar att det inte är möjligt att ge ett generellt svar på om IOP är förenligt med upphandlingsrätten. Det måste, enligt utredningen, avgöras från fall till fall (Upphandlingsmyndigheten, sida: *Idéburna organisationer och offentlig upphandling*).

Arbetsförmedlingen är en av få myndigheter som håller på att teckna avtal om IOP. Inom uppdraget Hack for Sweden testar de olika innovativa former av upphandlingar och partnerskap under åren 2018-2019.

*”Själva andemeningen med IOP är att vi får en win-win-situation. För oss handlar det om hur vi kan stimulera arbetsmarknaden. Med IOP kan vi hitta goda företeelser i samhället och stödja dem. Vi får inte sponsra och den här typen av verksamheter går ofta inte att upphandla. Innan året är slut tror jag att vi har skrivit tio IOP-avtal.”*

(Olle Lundin, tillförordnad sektionschef på AF Digitalt Innovationscenter, 2018)

---

<sup>2</sup> Hermessupporten uppger att det inte är möjligt att söka på ordet idéburet, eftersom sökprogrammet inte klarar av att hantera accent-tecken. Sökningen gjordes den 20 februari 2018.

## Finns det andra modeller som liknar IOP?

Några modeller som har vissa likheter med IOP är Leader-metoden, vissa projekt med medel från europeiska socialfonden, frivilligcentraler samt en del samverkansprojekt mellan offentliga och idéburna aktörer (Forum 2018).

**Leader-metoden** bygger på att det finns en gemensam samhällsutmaning som fler krafter än enbart den offentliga sektorn behöver ta itu med. Inom Leader ingår både privat och idéburen sektor i samverkan med offentlig sektor, det finns tydliga leaderområden definierade och offentliga medel att söka (Jordbruksverket, sida: Mer om Leadermetoden). Det finns många skillnader mellan IOP och Leader, men viljan att samarbeta för att hantera en samhällsutmaning är något de har gemensamt (Forum 2018).

**ESF-projekt** har i flera fall utgått ifrån en vilja att bygga partnerskap mellan olika aktörer på ett sätt som liknar IOP, särskilt inom Equal-programmet i en tidigare programperiod (2000-2006). Inom Equal organiserades arbetet i något som kallades utvecklingspartnerskap, där exempelvis parter från offentlig, idéburen och privat sektor ingick. Tanken var att dessa tillsammans skulle utveckla arbetssätt, metoder och idéer för att motverka diskriminerande strukturer (Svenska ESF-rådets hemsida, uppslagsord *Equal*). Likheten med IOP är alltså själva partnerskapsarbetet (Forum 2018).

**Frivilligcentraler** är en verksamhet som syftar till att koppla ihop personer som vill göra insatser och personer som behöver hjälp, ofta i form av sällskap och stöd. De erbjuder även människor olika former av frivilligt engagemang. Huvudman kan vara antingen en offentlig eller idéburen aktör, men verksamheten drivs som ett komplement till den ordinarie verksamheten inom offentlig och privat sektor (Riksförbundet Sveriges Frivilligcentraler, flik: *Hem*). Likheten med IOP är insikten att det kan behövas flera olika lösningar för att hantera en utmaning och att det kan skapas ett särskilt mervärde och sammanhang när tjänster ges på frivillig väg (Forum 2018).

**Utökad samverkan/partnering** är ett sätt att samverka inom bygg- och anläggningsentreprenader i syfte att minska mängden konflikter mellan parterna, öka tillit och transparens samt och nyttja parternas kompetens på bästa sätt. Särskilt strategisk partnering/utökad samverkan nivå 3 liknar IOP, genom att parterna går ihop över längre tid, ofta utan att målen med samverkan är annat än löst formulerade. Parterna utvecklar innehållet tillsammans i gemensamma projekt (Kadefors och Eriksson 2014).

**Innovationsupphandling och funktionsupphandling**, där likheten framförallt finns i de inledande faserna, i sättet att tänka kring förnyelse genom dialog (Forum 2018).

**Samverkansprojekt** kan ha likheter med IOP. Samarbete och samverkan är i sig inget nytt, det har självfallet funnits nätverk, gemensamma lösningar och projekt i olika konstellationer under lång tid. Likheten med IOP måste urskiljas från fall till fall, men en grundläggande gemensam inställning i både samverkansprojekt och IOP är insikten om att vi behöver samarbeta (Forum 2018).

## Finns det motsvarigheter i andra EU-länder och hur ser de i så fall ut?

En direkt motsvarighet till IOP i andra EU-länder saknas, enligt Forum. Däremot är de modeller som beskrivs i avsnitt 3.2 (ovan) internationella, ofta knutna till program inom EU.

Välfärden i samhället kan organiseras på olika sätt. I länder med en konservativ välfärdsmodell, exempelvis Tyskland, finns en tradition av att kyrkan driver mycket av den välfärd som i nordiska länder drivs i offentlig regi. Där handlar det dock inte om ett partnerskap mellan idéburen och offentlig aktör. Där drivs välfärden i antingen offentlig, privat eller icke-vinstdrivande regi (Källman 2012).



# Vilken betydelse har IOP?

Civilsamhället beskrivs ofta i termer av några huvudsakliga funktioner, att ge röst åt och fungera som en demokratisk skola för invånarna samt att tillhandahålla välfärdsservice åt invånarna. I Sverige har röstfunktionen varit den dominerande, enligt forskarna Filip Wijkström och Tommy Lundström (2002).

Kan IOP förstås som ett sätt att öka civilsamhällets betydelse som välfärdsproducent? Kan välfärdsproduktionen vara ett sätt att öka legitimitet och tyngd i civilsamhällets röstfunktion och kan rösten formas lika fritt om den idéburna organisationen har starka ekonomiska och relationella band till den offentliga aktören? Det är frågor som vägleder inriktningen av detta kapitel.

## Vilken betydelse kan IOP ha för idéburna organisationers självständighet och delaktighet inom samhällsutvecklingen?

IOP är ännu ett nytt område både för offentliga och idéburna aktörer. Som tidigare kapitel visat, finns det inga utvärderingar och mycket lite forskning om fenomenet. Det är även vanligt att IOP-avtalen formuleras på skilda vis och att de på en eller flera punkter bryter mot de principer för IOP som Forum tagit fram. IOP-avtal tecknas för verksamheter inom skilda områden och av organisationer med sinsemellan olika kultur och traditioner. Det är därför svårt att dra några generella slutsatser om fenomenets betydelse för idéburna organisationer.

Josefin Smedberg har i sin masteruppsats studerat tre IOP som byggts upp mellan Röda Korsets behandlingscenter för tortyrskadade och Malmö stad respektive Region Skåne. Hon undersöker hur Röda Korsets självständighet och möjlighet att uttrycka egna åsikter påverkas av IOP-avtalet. Hon konstaterar att Röda Korset lyckats förbli en relativt självständig aktör även efter tecknandet av IOP. Något som bidrar till detta är att Röda Korset medfinansierar IOP-avtalet, vilket minskar resursberoendet av den offentliga parten. Genom att den aktuella verksamheten i Röda Korset redan bedrivs professionellt, kan de delta på relativt jämbördig nivå med de offentliga aktörerna, vilket även upplevs ge dem en bra förhandlingsposition. Smedberg framför att professionalisering generellt sett kan bidra till att öka avståndet till medlemmarna, vilket kan hota upprätthållandet av den demokratiska funktionen. Men Röda Korset är en mycket stor organisation, där verksamheten var professionell långt innan tecknandet av IOP-avtalet, så i detta fall kan ett ökat avstånd till medlemmarna inte ses som en effekt av IOP (Smedberg 2016).

Region Skåne har utöver sitt IOP med Röda Korset (ovan) även tecknat ett IOP-avtal med Stadsmissionen. Det har granskats av Kajsa Emilsson (2017) i en masteruppsats utifrån perspektivet ansvarsutkrävande. Hon finner huvudsakligen informell uppföljning med fokus på dialog, tillit och gemensamma värden, men att detta kombineras med vertikalt ansvarsutkrävande från Region Skåne till Stadsmissionen. Det antyder att det finns en viss otydlighet i relationen. Otydligheten grundas i att det i vissa avseenden finns en jämbördighet mellan organisationerna, men att det i andra avseenden finns en vertikal

relation där Region Skåne följer upp Stadsmissionens åtaganden, istället för att parterna exempelvis följer upp varandra:

*”This means that the accountability structure of the VSOPP3-collaboration operates in a grey area. It becomes clear as nobody really knows who is utmost accountable for the VSOPP-collaboration.”*

*(Emilsson 2017, s.47)*

Samtidigt konstaterar Emilsson (2017) att det i detta fall möjligen inte har så stor betydelse att relationen är otydlig, varken utifrån eller för de inblandade parterna, eftersom bägge parter är villiga att ta ett huvudansvar för att relationen ska fungera.

Trots denna otydlighet i vad IOP-avtal är och hur de fungerar, uppger flera aktörer som prövat det, att de är nöjda och förväntansfulla inför de möjligheter som kan erbjudas inom ramen för IOP-avtal. Samtidigt varnar vissa föreningar för att IOP-avtal enbart bör skrivas när samverkan och dialog är ett tydligt mervärde. Alla föreningar har varken viljan eller kapaciteten att ägna så mycket tid och energi åt administration och dialog som formen IOP förutsätter. Fleråriga verksamhetsbidrag ses som ett bra alternativ för de föreningar vars verksamhet inte är så komplex att en omfattande dialog och samverkan innebär ett mervärde (Uppsala kommun 2016).

## Vilka kunskapsluckor finns?

Avslutningsvis sammanfattas i detta avsnitt några av de kunskapsluckor som fortfarande finns om IOP.

**Rättsläget** är en av flera osäkerheter om IOP. Får offentliga aktörer teckna IOP-avtal och under vilka förutsättningar får det i så fall göras? Det finns skilda juridiska doktriner gällande IOP, där marknadsdoktrinen och finansieringsdoktrinen står emot varandra. Vilken av dessa som blir prejudicerande avgörs i sista instans av Europadomstolen (Sylvan 2016).

**Register över tecknade IOP-avtal** saknas. Det innebär att det saknas grundläggande kunskap om IOP som fenomen, exempelvis hur många IOP-avtal som finns respektive avslutats, hur mycket pengar och andra resurser de omfattar, hur många aktörer som ingår i varje avtal och inom vilka branscher de verkar.

**Utvärdering av resultat och effekter** av IOP saknas. Det kanske är svårt att mäta, på samma sätt som det är svårt att utvärdera resultat och effekter av fenomenet köp av tjänst. Men det är likväl kunskap som ofta efterfrågas av aktörer som är nyfikna på IOP.

**Kan IOP innefatta myndighetsutövning?** Det råder delade meningar om detta. Enligt Forum (2018) är det en fråga som aktualiserats i några IOP, där myndighetsutövning ingår som en mindre del av en större verksamhet.

---

<sup>3</sup> VSOPP är författarens förkortning av Voluntary Sector Organisation Public Partnership, på svenska Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP).

**Var går gränsen för IOP?** Det finns en stor spridning mellan olika IOP-avtal, där avtalens innehåll ibland ligger närmare föreningsbidrag och ibland närmare upphandling eller projektbidrag. Skillnaderna mellan dessa upplägg och Forums modell för IOP kan i vissa fall vara betydande (Uppsala kommun 2016). Hur stor skillnad kan det vara mellan ett IOP-avtal och Forums modell för IOP, innan avtalet inte längre kan anses vara ett IOP-avtal?

**Utveckling av best practice för IOP.** I *IOP Ensamkommande* i Göteborg analyseras utmaningar och framgångsfaktorer för IOP. Det har gett värdefulla bidrag till kunskap om hur den praktiska organiseringen av ett IOP kan och bör se ut. Det finns dock fortfarande mycket mer att lära – hur bör exempelvis styrning, ledning, lärande och utvecklingsarbete organiseras för att nå goda resultat i praktiken?

# Referenser

- Emilsson, Kajsa (2017) *Accountability in a Compact Governance Context - A Good or Bad Marriage?*  
<http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=8897621&fileId=8897634>. Hämtad 2018-03-01.
- Forum för frivilligt socialt arbete (2010) *Idéburet – offentligt partnerskap (IOP). För delaktighet och lokal utveckling*.  
<http://www.socialforum.se/wp-content/uploads/2012/05/ideburet-offentligtpartnerskap4.pdf>. Hämtad 2018-03-10.
- Forum Idéburna organisationer med social inriktning (2018) *Idéburet offentligt partnerskap. Några exempel. Uppdaterad 2018-02-26*.  
<http://www.socialforum.se/om-forum-2/ideburetoffentligt-partnerskap>. Hämtad 2018-03-05.
- Forum Idéburna organisationer med social inriktning. <http://www.socialforum.se/om-forum-2/ideburetoffentligt-partnerskap/iop-listan/>. Hämtad 2018-03-05.
- Jordbruksverkets hemsida, sida: *Mer om Leadermetoden*.  
[http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/landsbygdfiske/lokaltledutvecklinggenomleader/lokaltledutveckling20142020/meromleadermetoden\\_4.37e9ac46144f41921cd13e37.html](http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/landsbygdfiske/lokaltledutvecklinggenomleader/lokaltledutveckling20142020/meromleadermetoden_4.37e9ac46144f41921cd13e37.html). Hämtad 2018-02-22.
- Kadefors, Anna och Eriksson, Per-Erik (2014) *Forskningssammanställning Utökad samverkan/Partnering*.  
[http://www.procsibe.se/dokument/2015/Forskningsoversikt\\_utokad\\_samverkan.pdf](http://www.procsibe.se/dokument/2015/Forskningsoversikt_utokad_samverkan.pdf). Hämtad 2018-04-27.
- Källman, Patric (2012) *Non-profitaktörer har det tufft i Tyskland. Dagens samhälle*.  
<https://www.dagensamhalle.se/debatt/non-profitaktorer-brhar-det-tufft-i-tyskland-3311>. Hämtad 2018-02-27.
- Narbutaité Aflaki, Inga, Eriksson, Henrik & Schneider, Thomas (2017) *Utmaningar och framgångsfaktorer för att initiera, genomföra och anpassa ett idéburet-offentligt partnerskap. Ett kunskapsunderlag från följeforskning av IOP Ensamkommande i Göteborg 2016-2017*.  
[http://publications.lib.chalmers.se/records/fulltext/249890/local\\_249890.pdf](http://publications.lib.chalmers.se/records/fulltext/249890/local_249890.pdf). Hämtad 2018-02-12.
- PwC (2016) *Idéburet offentligt partnerskap – en bild av nuläget juli 2016*.
- Riksförbundet Sveriges Frivilligcentraler, flik: *Hem*. <http://sveriges-frivilligcentraler.se/index.html>. Hämtad 2018-02-22.
- Smedberg, Josefin (2016) *Voluntary Sector Organisation Public Partnerships (IOPs) – enabling or undermining the democratic voice of voluntary organisations?* Lund University.  
<http://www.socialforum.se/article/josefin-smedberg-tilldelas-civilsamhalletsstipendiet-for-uppsats-om-iop/>. Hämtad 2018-03-01.
- Svenska ESF-rådets hemsida, sida: *Equal*.  
<https://www.esf.se/sv/Vara-fonder/Gamla-fonder/Program-2000-20061/Equal/>. Hämtad 2018-02-22.
- Sveriges kommuner och landsting (2018) *Utveckla idéburet offentligt partnerskap i kommuner landsting och regioner: Rapport från utvecklingsarbetet 2017*.  
<https://webbutik.skl.se/sv/artiklar/utveckla-ideburet-offentligt-partnerskap.html>. Hämtad 2018-05-11.
- Sverige. Proposition 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*.  
<http://www.regeringen.se/49b70c/contentassets/626c071c353f4f1d8d0d46927f73fe9c/en-politik-for-det-civila-samhallet-prop.-20091055>. Hämtad 2018-03-15.
- Sylvan, Mathias (2016) *Do EU Rules on Public Procurement Apply to Tax-funded Welfare Services? Public Procurement Law Review 2016:6*.  
<https://d39xr7ireu4fgp.cloudfront.net/accounts/13448/files/100.pdf?t=oj5bp5>. Hämtad 2018-03-05.
- Upphandlingsmyndighetens hemsida, sida: *Idéburna organisationer och offentlig upphandling*.  
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/civilsamhallet--en-viktig-resurs-for-okad-social-integration/>. Hämtad 2018-03-20.
- Uppsala kommun (2016) *Idéburet Offentligt Partnerskap i praktiken: Utredning inför framtagandet av riktlinjer för partnerskap med föreningslivet i Uppsala kommun*.
- Wijkström, Filip & Lundström, Tommy (2002). *Den ideella sektorn: organisationerna i det civila samhället*. Stockholm: Sober.
- Överenskommelsen, sida: *Ordlista*.  
<http://overenskommelsen.se/om-overenskommelsen/var-struktur/ordlista/>. Hämtad 2018-03-15.

## Intervjuer

### **Arbetsförmedlingen**

Lundin, Olle, tillförordnad sektionschef  
Arbetsförmedlingen Digitalt Innovationscenter,  
2018-02-22.

### **Forum Idéburna organisationer med social inriktning**

Sandberg, Ludvig, politiskt sakkunnig på *Forum Idéburna organisationer med social inriktning*,  
2018-02-09.

### **Konkurrensverket**

de Jonge, Malin, enhetschef  
Upphandlingsskadeavgiftsären den, intervjuad i  
Konkurrensverkets podcast *Konkurrenten*, avsnitt  
24. Publicerad: 2017-10-25.

<http://www.konkurrensverket.se/konkurrenten/avsnitt-24-kan-samarbeten-med-den-ideella-sektorn-losa-svara-samhallsutmaningar/>.

### **NÄTVERKET - Idéburen sektor Skåne**

Larsson, Mattias, verksamhetschef på  
*NÄTVERKET - Idéburen sektor Skåne*,  
2018-02-19.





© Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) 2018

ISSN 1651-2855 ISBN 978-91-88455-79-6

projektledare/text **Ylva Saarinen**

omslag **Christián Serrano**

omslagsbild **Colourbox.com**

distribution **MUCF, Box 17801, 118 94 Stockholm**

webbplats **www.mucf.se**

e-post **info@mucf.se**

tfn **08-566 219 00**

## Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

---

Vi tar fram kunskap om ungas levnadsvillkor och om det civila samhällets förutsättningar. Vi ger stöd till föreningsliv, kommuner och internationellt samarbete.

**mucf** | Myndigheten för ungdoms-  
**.se** | och civilsamhällesfrågor