

Idéburet offentligt partnerskap

Vägledning

*Stödmaterial till betänkande av
Utredningen om Idéburna aktörer i välfärden*

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:56

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Springtime-Intellecta AB

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24994-9

ISSN 0375-250X

Inledning

Idéburna organisationer av olika slag har länge spelat en viktig roll i välfärden. Många av välfärdsstatens institutioner har rötter i verksamheter som en gång utvecklades av föreningar eller trosamfund. De idéburna organisationerna har varit föregångare för sådant som idag tillhör välfärdens kärna, samtidigt som man har fortsatt att identifiera, artikulera och möta behov som varken offentliga eller kommersiella aktörer förmår fånga upp. Det gör de idéburna aktörerna till viktiga innovatörer i välfärden.

Idéburna organisationer har ofta en stark förankring och ett stort förtroende hos de människor som har behov av de välfärdstjänster de utför och inkluderar individer med egna erfarenheter av t.ex. missbruk, hemlöshet, långvarig arbetslöshet och funktionsnedsättning. Inte sällan rör det sig om grupper som det offentliga kan ha svårare att nå. Lokal förankring, i en bygd eller i ett bostadsområde, är ett annat utmärkande drag hos de idéburna aktörerna vilket kan vara särskilt viktigt på platser där såväl offentlig som kommersiell service har försvunnit.

Idéburet offentligt partnerskap (IOP) är en möjlighet till samarbete mellan offentliga och idéburna aktörer. Denna vägledning är framtagen av Utredningen om idéburna aktörer i välfärden (Fi 2018:04)

För en definition av begreppet "idéburen aktör i offentligt finansierad välfärdsverksamhet" se Utredningens betänkande.

med syfte att göra det lättare för parterna att samverka i idéburna offentliga partnerskap.

Vägledningen vänder sig till beslutsfattare och handläggare i kommuner, regioner, statliga myndigheter och idéburna aktörer i första hand men kan också vara av intresse för andra som är nyfikna på samverkansformen.

Vägledningen utgår från en schematisk beskrivning över vilka överväganden som parterna behöver göra för att komma fram till om det är möjligt att ingå ett idéburet offentligt partnerskap, se nästa uppslag. Den schematiska beskrivningen ger ingen heltäckande bild av de regelverk som tas upp utan innehåller de delar som är relevanta i detta sammanhang. Flödesschemat förklaras och förtydligas i efterföljande avsnitt. Utredningens betänkande innehåller ytterligare förtydliganden och fördjupning. Bedömningen om ett IOP är förenlig med aktuella regler måste göras utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall. Det innebär att parterna i regel behöver göra ytterligare analyser. Vägledningen är inte bindande och föregriper inte tolkningar som domstolar kan komma att göra.

Utredningens betänkande SOU 2019:56 innehåller ytterligare förtydliganden och fördjupning.



Schema vid överväganden av IOP



* Gäller endast kommuner och regioner

Eventuella alternativ

- LOU/LOV
- Föreningsbidrag, verksamhetsbidrag eller motsvarande

IOP ej möjligt

Ej statsstöd

Ej statsstöd

Möjligt att ingå IOP oavsett belopp.

Möjligt att ingå IOP med beloppsbegränsning. Viss administration.

Är alla förutsättningar i kommissionens beslut uppfyllda?

JA

Möjligt att ingå IOP, kräver dock att samarbetet detaljregleras.

Är villkoren för stödet uppfyllda?

JA

Möjligt att ingå IOP, kräver dock viss detaljreglering.

! Denna beskrivning är inte uttömmande, det kan även finnas

- andra möjligheter enligt statsstödsregelverket, t. ex. notifiering av stöd hos kommissionen. Det bedöms dock inte särskilt aktuellt i praktiken p.g.a krävande administration och tidsaspekt.

Vad kännetecknar idéburna offentliga partnerskap



Följande är utmärkande för ett idéburet offentligt partnerskap inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet:

- 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.

1 Partnerskapet är ett samarbete

Ett partnerskap ska bygga på ett gemensamt samverkansbehov. Partnerskapet bygger på insikten om att det behövs flera perspektiv och flera olika typer av resurser för att lösa problem, framförallt mer komplexa problem.

I partnerskapet ska den offentliga parten och den idéburna organisationen ha ett gemensamt engagemang och ett gemensamt 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, exempelvis förbättrad integration.

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 samhällligt mål.

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 partnerskapssamarbete 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.

③ Båda parter bidrar med resurser

En sak som utmärker idéburet offentligt partnerskap är att såväl den idéburna som den offentliga parten i ett IOP 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 kriterium lyfter fram den idéburna partens särart och de mervärden som denna kan bidra med i partnerskapet.

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 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.

Läs mer om dessa sex punkter i avsnitt 6.4.2.



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 återbe-

talning 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.

Genom att ingå ett idéburet offentligt partnerskap istället för att genomföra en upphandling enligt LOU förlorar den offentliga parten alltså möjligheten att kräva fullgörelse, eller rättelse av fel, men det är just detta som skiljer ett samverkansprojekt från ett kommersiellt avtal. Om den offentliga aktören ser att det finns behov av den typen av villkor är det inte lämpligt att ingå ett IOP utan något annat förfarande bör användas.

Ingående av ett IOP får inte heller innebära upphandling av en koncession enligt reglerna i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner eller tilldelning av ett ramavtal enligt 7 kap. LOU.

Det bör också noteras att det inte är möjligt att ingå ett IOP om det handlar om tjänster som omfattas av andra avtal som en myndighet är bunden av.

Ett IOP måste vara förenligt med kommunallagen

2

Om den offentliga aktören är en kommun eller en region finns det även bestämmelser i kommunallagen och speciallagstiftning att ta hänsyn till.

För att kommunerna och regionerna ska få ha hand om en angelägenhet krävs bland annat att det är av allmänt intresse att kommunen eller regionen har hand om den. Utgångspunkten för bedömningen är om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen eller regionen befattar sig med angelägenheten. Eftersom det ska handla om ett allmänt intresse får partnerskapet inte innebära ett stöd till enskilda, om inte sådant stöd får lämnas enligt annan lagstiftning, exempelvis socialtjänstlagen.

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.

Ett IOP måste vara förenligt med statsstödsregelverket

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."

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, vilka finns beskrivna i utredningens betänkande. Vissa kommer alltid att vara uppfyllda vid idéburna offentliga partnerskap, t.ex. att det är fråga om stöd med hjälp av statliga (offentliga) medel. Här 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.

Läs mer om detta regelverk i avsnitt 6.3.



Icke-ekonomisk verksamhet omfattas inte av statsstödsreglerna

3

För att en åtgärd ska innebära statligt stöd krävs att den gynnar vissa företag eller viss produktion. Med begreppet företag avses varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras.

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.

När kan detta tillämpas på idéburna offentliga partnerskap?

Här följer exempel på IOP:er som enligt utredningen sannolikt är att bedöma som icke-ekonomisk verksamhet.

1 Behandlingscenter för krigsskadade och torterade

Flera regioner har tecknat IOP-avtal med en idéburen organisation som rör behandlingscenter för krigsskadade och torterade.



Verksamheten har en huvudsaklig inriktning på insatser och åtgärder enligt hälso- och sjukvårdslagstiftningen och angränsande regelverk. Den finansieras till största delen av offentliga medel, resterande del av organisationens egna medel. Inga patientavgifter tas ut. Vården är tillgänglig för alla på lika villkor. Ersättningen från regionerna grundas inte på antal patienter eller antal platser på behandlingscentren.

Verksamheten får enligt utredningen anses vara en integrerad del av det nationella hälso- och sjukvårdssystemet. Det handlar vidare om en verksamhet där den idéburna organisationen har en unik kompetens och där det när verksamheten startade inte fanns några andra aktörer som erbjöd sådana tjänster.

Om den idéburna organisationen bedriver annan verksamhet, som är ekonomisk, kan det krävas att verksamheterna redovisas separat.

2 Stöd till brottsoffer

Stöd till brottsoffer i form av samtalsstöd, rådgivning, praktiskt stöd i kontakter med myndigheter, information, kompetensutveckling, utveckling av kvalitetsarbete och rutiner, dokumentation och uppföljning bedöms inte utgöra ekonomisk verksamhet.

I regel utgör sådana insatser kompletterande service i förhållande till socialtjänstens ansvarsområde, vilket omfattar att vid behov t.ex. erbjuda stödsamtal till enskilda. Socialtjänsten tillhandahåller i de allra flesta fall denna tjänst i egen regi. Samtliga sådana stödinsatser som kvinnojourer och liknande lokala organisationer tillhandahåller är helt kostnadsfria för den enskilde. Det finns alltså inte någon motprestation i form av ersättning för tjänsterna.

Ett IOP mellan exempelvis en kommun och den lokala brottsofferjouren angående verksamhet som anges ovan skulle därmed inte omfattas av statsstödsreglerna.



3 Idrottsföreningars integrationsinsatser



Ett annat exempel är amatöridrott. Stöd-mottagarna bedriver ofta inte ekonomisk verksamhet. Om en lokal idrottsklubb inom amatöridrottens område bedriver exempelvis verksamhet som syftar till integration och inkludering så är denna verksamhet sannolikt att betrakta som icke-ekonomisk. Om en kommun vill ingå samarbete och stödja sådan verksamhet genom ett IOP är detta alltså inte i strid med statsstödsreglerna.

Ett konkret exempel är ett befintligt IOP mellan en kommun och ett idrottsförbund med syfte att få fler nyanlända barn och unga föreningsaktiva. Partnerskapet är i detta fall avsett att skapa en

långsiktig social hållbarhet i kommunen genom att tillvarata de ideellt verkande krafter som finns och som kompletterar kommunens egna verksamheter. I samarbete med idrottsföreningar skapas prova på aktiviteter, där en eller flera idrottsföreningar instruerar och låter barnen prova på olika idrotter. Partnerskapet inriktar sig på att lägga aktiviteter i barnens när-område med fokus på områden som är socialt utsatta och som har en hög andel utrikesfödda. Särskilt fokus läggs på jämställdhet.

Elitidrott betraktas dock ofta som ekonomisk verksamhet. För det fall en idrottsförening även bedriver ekonomisk verksamhet kan statsstödsreglerna kräva att den icke-ekonomiska verksamheten redovisas separat från den ekonomiska.

! Om verksamheten är icke-ekonomisk omfattas den alltså inte av statsstödsreglerna. Om den är ekonomisk kan det dock ändå vara möjligt med offentlig finansiering genom ett IOP, se nedan.

Stöd som inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna omfattas inte av statsstödsreglerna

4

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

För en närmare genomgång av detta kriterium och exempel på kommissionsbeslut, se avsnitt 6.3.5.



Hur kan samhandelskriteriet tillämpas på idéburna offentliga partnerskap?

Nedan följer några exempel på verksamheter som om de bedöms vara ekonomisk verksamhet ändå inte utgör statsstöd eftersom verksamheten sannolikt inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

1 Mötesplats för ungdomar med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar

Ett exempel på en verksamhet som enligt utredningens bedömning inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna är en överenskommelse mellan en kommun och ett studieförbund om att ge en målgrupp som inte söker sig direkt till socialtjänstens verksamheter en alternativ mötesplats. Verksamheten erbjuder ungdomar med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar en mötesplats där de tillsammans med andra utvecklar både sin estetiska och sociala kompetens. Ett övergripande mål är att målgruppen, istället för att leva isolerade hemma, söker sig till partnerskapets verksamhet för att utvecklas inom sitt intresseområde, få social träning och en bättre psykisk och fysisk hälsa. Med stöd av en trygg, kreativ och kontaktskapande verksamhetsledare, lotsas deltagarna mot att ta nya steg tillsammans. Verksamheten har rent lokal karaktär och är av liten ekonomisk omfattning.

2 Verksamhet för personer med missbruksproblematik eller annan social utsatthet som ofta söker sig till offentliga platser

Ett annat exempel är en överenskommelse mellan en kommun och en förening som består av församlingar i kommunen. Syftet är att hjälpa och stödja människor i utsatta situationer. Målet är att målgruppen äldre och medelålders personer med missbruksproble-

matik eller annan social utsatthet istället för att söka gemenskap på stadens resecentrum eller andra offentliga platser ska söka sig till partnerskapets verksamhet och den gemenskap som där erbjuds i form av olika aktiviteter. Målsättningen är även att ge stöd och hjälp till de personer som vill komma ifrån sitt missbruk. Sådan verksamhet bedöms inte påverka samhandeln om de är av lokal karaktär och liten ekonomisk omfattning.

3 Lokala arbetsmarknadsprojekt

Små lokala arbetsmarknadsaktiviteter kan också vara sådana att de inte bedöms påverka handeln mellan medlemsstaterna. Ett konkret exempel är ett partnerskap mellan en kommun, den lokala arbetsförmedlingen och ett antal idéburna aktörer som riktar sig till utrikesfödda kvinnor i kommunen som står utanför arbetslivet. Ett syfte är att stärka gruppens förutsättningar till arbete, studier och ökat livsutrymme. Verksamheten detaljregleras inte utan det avgörande för utvecklingen av insatser är målgruppens behov. Det kan handla om språkträning, utbildning som inkluderar lärande i arbete, psykosocialt stöd och hälsofrämjande insatser, handledning och lämpliga insatser inför matchning till arbete.

Om den offentliga finansieringen understiger vissa fastställda maxbelopp finns det särskilda regler, se nästa avsnitt.

IOP kan träffas om den offentliga finansieringen understiger vissa belopp

Om stödbeloppet till en enskild aktör inte överstiger 200 000 euro under en treårsperiod kan den så kallade allmänna de minimis-förordningen tillämpas. För tjänster av allmänt ekonomiskt intresse uppgår beloppet till 500 000 euro för en treårsperiod.

Läs mer om detta regelverk i avsnitt 7.3.4.



Den offentliga aktören behöver i detta fall inte göra någon egen bedömning när det gäller påverkan på handeln mellan medlemsstaterna. Det finns nämligen EU-förordningar där det slagits fast att under vissa förutsättningar så är handelskriteriet inte uppfyllt. Stödet måste följa villkoren i respektive förordning. Maxbeloppet gäller oberoende av stödets form och det är inte möjligt att dela upp stöd som överskrider maxbeloppet i mindre delar för att varje del ska omfattas av

aktuell förordning. Allt offentligt stöd till samma mottagare som betraktas som de minimis-stöd ska räknas samman. Stödet behöver inte anmälas eller rapporteras till kommissionen. Vissa uppgifter ska registreras och sparas hos myndigheten i tio år.

Det finns en särskild de minimis-förordning för ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”. En förutsättning för att det ska vara en sådan tjänst är att den inte skulle finnas på marknaden utan offentlig finansiering. För tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är maxbeloppet högre än för andra tjänster, 500 000 euro under en treårsperiod. Här ska den offentliga aktören även skriftligen informera stödmottagaren, alltså den idéburna aktören, om vilken tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som omfattas.

I många av de befintliga IOP:er som utredningen har tagit del av rör det sig om sådana belopp att finansieringen skulle kunna ske enligt någon av de minimis-förordningarna.



Om den offentliga finansieringen omfattas av definitionen av statligt stöd och på grund av beloppet inte kan lämnas som ett de minimis-stöd är möjligheterna att ingå IOP begränsade, vissa möjligheter finns dock, se följande avsnitt.

Är det en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI)

6

Kommissionen har meddelat ett särskilt beslut om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/21/EU).

I beslutet fastställs vilka villkor som ska gälla för stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utan att det krävs ett särskilt godkännande från kommissionen. Den här möjligheten ställer högre krav på utformningen av ett eventuellt IOP vilket innebär att utrymmet bedöms begränsat.

Läs mer om detta i avsnitt 6.3.6 och 7.3.5.



I beslutet anges olika kategorier av tjänster och vilka maxbelopp som får ges inom respektive kategori för stöd som lämnas. Det krävs en officiell handling som innebär att den idéburna aktören är skyldig att utföra tjänsten som partnerskapet omfattar. Handlingen kan exempelvis ha formen av ett avtal eller svensk lag, förordning eller föreskrift. Handlingen ska även innehålla en hänvisning till kommissionens beslut. Den period som företaget anförtros att tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse får inte överstiga tio år.

Om det inte slagits fast genom lag att det är en tjänst av sådan karaktär så är det en bedömning som får göras av den kommun eller den region som vill tillämpa kommissionens beslut om stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI-beslutet). I avtalet ska som nämnts samhällsuppdraget klart definieras. Beroende på omfattningen av verksamheten krävs antingen fullmäktigebeslut, ett beslut av styrelsen eller av behörig nämnd. I avtalet (om den formen valts) ska, som framgått, innebörden av skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av tjänsten anges, skyldigheternas varaktighet och en beskrivning av ersättningsmekanismen och parametrarna för att beräkna, kontrollera och se över ersättningen. Hur ersättningen beräknas är centralt för att undvika risk för överkompensation. Hur kostnaderna ska beräknas framgår av kommissionens beslut. För att kunna säkerställa att ersättningen inte överstiger kostnaderna för utförandet av tjänsten måste verksamheten särredovisas, så att detta går att kontrollera.

Detta innebär att det blir svårt att genomföra en IOP med stöd av detta regelverk eftersom en IOP i regel bygger på att tjänsten det omfattar inte kan formuleras. IOP bygger på att parterna tillsammans bygger lösningar.

I många fall kan tillämpningen av dessa regler leda till att det blir fråga om ett offentligt kontrakt istället för ett

IOP. Detta eftersom en förutsättning för att kunna använda regelverket är att den som får stödet har ålagts en skyldighet att utföra tjänsten. Därmed blir det ofta fråga om detaljerade avtal som innehåller krav på fullgörande, se punkt 1 ovan.

På Upphandlingsmyndighetens webbplats finns ytterligare information för kommuner och regioner om stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. » [Läs mer på www.upphandlingsmyndigheten.se](http://www.upphandlingsmyndigheten.se)



Ett IOP kan i vissa fall träffas om det är förenligt med den allmänna gruppundantagsförordningen

Ett annat alternativ kan vara att tillämpa kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, den så kallade allmänna gruppundantagsförordningen (GBER).

Läs mer om denna i avsnitt 6.3.6 och 7.3.6.



Det krävs inget förhandsgodkännande från kommissionen för stöd enligt denna förordning men medlemsstaterna ska skicka sammanfattande information om

stödet till kommissionen inom 20 arbetsdagar efter att stödåtgärden har trätt i kraft. Denna underrättelse görs elektroniskt av Näringsdepartementet. Kommuner och regioner som avser tillämpa gruppundantagsförordningen måste därför kontakta regeringskansliet i god tid innan beslutet fattas.

För de olika stöden enligt GBER gäller dels begränsningar för vilka kostnader som får ersättas, dels begränsningar när det gäller stödbelopp och stödnivå. De flesta typer av stöd som är möjliga enligt GBER är stöd för olika typer av investeringar men på arbetsmarknads- och utbildningsområdet finns möjligheter att ersätta löpande kostnader. En förutsättning för att stödet är lagligt är att det kan styrkas att villkoren i GBER

har följts. Ansvaret för att följa villkoren i GBER ligger alltså på medlemsstatens myndigheter men vid en felaktig tillämpning av villkoren är det stödmottagaren som blir skyldig att återbetala det otillåtna stödet. Kommissionen kontrollerar tillämpningen av förordningen genom stickprovskontroller. Trots att det inte krävs något förhandsgodkännande, utan bara en sammanfattande information till kommissionen, innebär det ändå en hel del administration, framförallt för att kunna visa för vilka kostnader som ersättning har lämnats.

Liksom för verksamhet enligt SGEI-beslutet måste ett IOP-avtal som grundas på detta regelverk vara detaljerat när det kommer till vilka kostnader som den offentliga finansieringen får gå till och ersättningsnivåer för dessa kostnader. Det kan därför vara svårt att utforma en sådan överenskommelse enligt principerna för en IOP.

Nedan beskrivs några av de typer av stöd som är möjliga att lämna enligt bestämmelserna i GBER som skulle kunna användas för idéburna offentliga partnerskap inom välfärdsverksamheter.

1. Stöd till utbildning (artikel 31)
2. Stöd i olika former riktade till arbetstagarare med sämre förutsättningar eller funktionshinder (artikel 32–35)
3. Stöd till kultur och idrott (artikel 53 och 55)
4. Stöd till forskning och innovation m.m. (artikel 18, 22, 25–29)

Tillämpningen av GBER bygger på att de allmänna bestämmelserna i kapitel I och kapitel II tillämpas tillsammans med en särskild bestämmelse som avser den typ av stöd som ges. För en fullständig redogörelse hänvisas till förordningen. Mer information om hur kommuner och regioner kan lämna statsstöd enligt GBER finns på Upphandlingsmyndighetens webbplats.

Sammanfattningsvis så skulle GBER kunna användas som rättslig grund för stödgivning inom idéburna offentliga partnerskap för vissa typer av verksamheter. För de olika stöden enligt GBER gäller dock begränsningar för vilka kostnader som får ersättas samt stödbelopp och stödnivå, så det finns många begränsningar för hur samarbetet skulle kunna utformas. Det kräver även kontakter med kommissionen via regeringen och en hel del administration både av stödgivaren och av stödmottagaren.



**Upphandlings
myndigheten**

**Den allmänna gruppundantags-
förordningen (GBER)**

Stöd för vissa ändamål kan lämnas enligt villkoren i den allmänna gruppundantagsförordningen utan att kommissionen först måste godkänna stödet.

Huvudregeln är att statsstöd endast får lämnas efter godkännande av Europeiska kommissionen (kommissionen). Ändå får vissa stöd lämnas utan något sådant godkännande. Kravet är att stöden har utformats enligt

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. U.

38. Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. Ju.
39. En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. Ku.
40. Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. Fi.
41. Företagare i de sociala trygghets-
systemen. N.
42. Digifysiskt vårdval. Tillgänglig
primärvård baserad på behov
och kontinuitet. S.
43. Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. Fi.
44. Ett bättre premiepensionssystem. S.
45. Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter
och gruppvis bedömning av ämnen. M.
Future chemical risk management.
Accounting for combination effects
and assessing chemicals in groups. M.
46. En ny riksbankslag.
Volym 1, 2 och 3. Fi.
47. Jobbpolarisering på svensk
arbetsmarknad. Fi.
48. Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? Fi.
49. En ny terroristbrottslag. Ju.
50. Fusk vid antagning till
högskoleutbildning
– vad händer sen? U.
51. Näringslivets roll inom totalförsvaret.
Fö.
52. Sverige och bankunionen. Fi.
53. Grundpension. S.
54. Inequality and economic
performance. Fi.
55. Utvecklingen av intergenerationell
rörlighet i Sverige. Fi.
56. Idéburen välfärd. Fi.
+ Idéburet offentligt partnerskap.
Vägledning.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens
arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökat författningsstöd.
[19]

Genomförande av ändringar i
utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder
i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på
konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens
utmaning – världens möjlighet. [13]

F-skattesystemet – en översyn. [31]

Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]

Skattelättnad för arbetsresor.
En avståndsberäknad och färdmedels-
neutral skattereduktion för längre
arbetsresor. [36]

Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. [40]

Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. [43]

En ny riksbankslag. Volym 1, 2 och 3. [46]

Jobbpolarisering på svensk arbets-
marknad. [47]

Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? [48]

Sverige och bankunionen. [52]

Inequality and economic
performance. [54]

Utvecklingen av intergenerationsell
rörlighet i Sverige. [55]

Idéburen välfärd.
+ Idéburet partnerskap.
Vägledning. [56]

Försvarsdepartementet

Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]

Näringslivets roll inom totalförsvaret. [51]

Infrastrukturdepartementet

Moderna tillståndprocesser för elnät. [30]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort
– med e-legitimation. [14]

Rasistiska symboler. Praxisgenomgång
och analys. [27]

Straffrättsligt skydd för barn som
bevittnar brott mellan närstående
samt mot uppmaning och annan
psykisk påverkan att begå självmord.
[32]

Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. [38]

En ny terroristbrottslag. [49]

Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopnings-
arbete. [24]

Demokrativillkor för bidrag till civil-
samhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till
civilsamhället. Vägledning för hand-
läggare. [35]

En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. [39]

Miljö- och energidepartementet

- Biojet för flyget. [11]
- Ny kärntekniklag
 - med förtydligt ansvar. [16]
- Sveriges miljöövervakning
 - dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. [22]
- Framtidens kemikaliekontroll.
 - Hantering av kombinationseffekter och gruppvis bedömning av ämnen. [45]
- Future chemical risk management.
 - Accounting for combination effects and assessing chemicals in groups. [45]

Näringsdepartementet

- Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. [9]
- Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. [17]
- Företagare i de sociala trygghetssystemen. [41]

Socialdepartementet

- Santiagokonventionen mot organhandel. [1]
- Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. [2]
- Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]
- Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]
- Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]
- Organbevarande behandling för donation. [26]
- Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. [28]
- God och nära vård. Vård i samverkan. [29]
- Digifysiskt vårdval. Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet. [42]
- Ett bättre premiepensionssystem. [44]
- Grundpension. [53]

Utbildningsdepartementet

- Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. [4]
- En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. [6]

För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [18]

Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. [37]

Fusk vid antagning till högskoleutbildning – vad händer sen? [50]

Utrikesdepartementet

Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. [21]