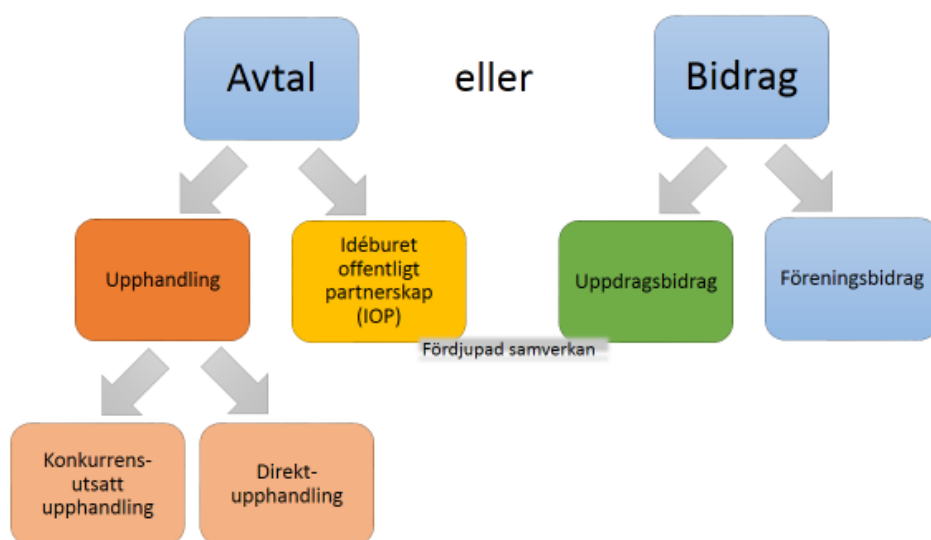


Avtal eller bidrag?

KS 2015/0490

Vägledande dokument om avtal och bidrag med föreningar och organisationer



Riktlinjen syftar till att tydliggöra när det går att lämna bidrag och när det istället ska träffas ett avtal samt belysa vilka alternativ som finns.

Riktlinjen ska underlätta för nämnderna och handläggarna inom den kommunala organisationen samt tydliggöra förutsättningarna för föreningar och organisationer. Den ska tillämpas vid de fall det behövs ett övervägande om avtal eller bidrag är den lämpligaste vägen att gå. Vid tveksamheter i det enskilda fallet är det bra att ta kontakt med stadsjuristen.

Fastställt av kommunfullmäktige den 27 februari 2017 § 20.

Innehåll

Inledning.....	3
Avtal och bidrag	3
Avtal	3
Bidrag	3
Upphandlade avtal.....	4
Konkurrensutsatt upphandling	4
Direktupphandling.....	4
Idéburet offentligt partnerskap (IOP)	5
Uppdragsbidrag	6
Vägval	6
Upphandling eller annat alternativ?	6
IOP eller uppdragsbidrag?.....	6
Skäl som talar för att välja IOP	6
Skäl som talar för att välja uppdragsbidrag.....	7
Tillämpning av riktlinjen.....	7
Bidragsbestämmelser för uppdragsbidrag	7

Inledning

Det finns som huvudregel två sätt för en kommun att ekonomiskt stödja den ideella sektorn. Antingen genom att ge någon form av föreningsbidrag eller genom att ingå ett avtal och då betala en ersättning till en förening eller organisation.

Den här riktlinjen syftar till att tydliggöra när det ska träffas ett avtal och när det istället går att lämna bidrag samt belysa vilka alternativ som finns. Riktlinjen ska underlätta för nämnderna och handläggarna inom den kommunala organisationen samt tydliggöra förutsättningarna för föreningar och organisationer.

Riktlinjen innehåller först en beskrivning av formerna för ekonomiskt stöd eller ersättning som kan vara aktuella: Upphandlade avtal, Idéburet offentligt partnerskap (IOP) eller Uppdragsbidrag. Därefter beskrivs de vägval som nämnden eller handläggaren bör göra för att komma fram till den lämpligaste formen.

Avtal och bidrag

Det är viktigt att poängtera att Uppdragsbidraget är ett bidrag medan både Idéburet offentligt partnerskap (IOP) och Upphandling resulterar i avtal.

Avtal

I ett avtal framgår vad parterna åtar sig att utföra och vad som händer om det inte blir utfört. I avtalet regleras ersättningen för uppdraget eller den utförda tjänsten. Betalning sker oftast när uppdraget är utfört. Nedan beskrivs de två omständigheter där avtal träffas, Idéburet offentligt partnerskap och Upphandling.

Bidrag

Bidrag (föreningsbidrag) är det vanligaste sättet för kommunen att ekonomiskt stödja den ideella sektorn. Det används när verksamheten bedrivs utan vinstsyfte och i enskild regi, dvs. då det inte är ett företag som utför verksamheten. Bidrag kan lämnas när det handlar om en verksamhet där kommunen satt upp vissa ramar men inte detaljstyr hur verksamheten ska genomföras.

Den som genomför verksamheten får ett bidrag till egenfinansiering. Det innebär att föreningen själv väljer hur bidraget ska användas för att kunna genomföra verksamheten.

Gemensamt för bidragen är att de förtecknas på kommunens hemsida där också bidragsreglerna finns. Det finns i de flesta fall ett ansökningsförfarande. Uppföljningen får en central betydelse. Där kan det finnas krav på redovisning av hur bidraget använts. Uppföljningen avgör bland annat om kommunen ska bevilja fortsatt bidrag eller inte.

När det gäller föreningsbidrag så har kultur- och fritidsnämnden det övergripande ansvaret. Hur föreningsbidrag och övrigt stöd är utformat framgår av riktlinjen ”Norrköpings kommun bidrag och övrigt stöd till föreningar och andra aktörer”, som fastställs av kultur- och fritidsnämnden. Ett av bidragen, uppdragsbidrag, kan lämnas av alla nämnder och formerna för det redovisas nedan.

Upphandlade avtal

Huvudregeln är att en kommuns köp av tjänster ska ske i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU). I Norrköpings kommun är Upphandlingscenter ett stöd för organisationen vid upphandlingar. Kommunfullmäktige har också antagit en riktlinje för upphandlingar och inköp¹.

Upphandlingen leder till att ett avtal träffas och den som utför tjänsten får ersättning för ett utfört uppdrag. Exempel på omständigheter som talar för att man ska träffa ett avtal om en tjänst är när

- Syftet med avtalet är tillgodose något som kommunen på förhand har uttalat att man vill ha utfört och att kommunen har specificerat vad som ska utföras och hur det ska göras.
- Avtalet innehåller sanktioner (t ex vite eller skadestånd) om avtalet inte uppfylls.

Upphandling ska **alltid** ske när det är fråga om:

- Verksamhet eller tjänster som är *vanligt förekommande på den ordinarie marknaden*,
- Verksamhet eller tjänster där det finns en *konkurrenssituation*, dvs. det finns flera olika leverantörer som tillhandahåller tjänsten, eller
- Verksamhet eller tjänster som tillhandahålls av en *näringsidkare* eller av en förening som har ett *vinstsyfte*

Konkurrensetsatt upphandling

Konkurrensetsatt upphandling är det vanliga sättet att genomföra upphandlingar. Det innebär att det finns möjlighet för ett flertal leverantörer att komma in med anbud och det anbud som bäst motsvarar förfrågan antas.

Direktupphandling

Det finns vissa möjligheter att göra en direktupphandling². Vid direktupphandling görs ett undantag från lagens krav på annonsering och öppen konkurrens. Det betyder att kommunen kan vända sig direkt till en leverantör med en förfrågan om köp av tjänst. Bestämmelsen ska tolkas restriktivt och att det är den som åberopar

¹ Riktlinje för upphandling och inköp, KS 2013/0644

² Riktlinje för direktupphandling, KS 2016/0484

undantaget som ska visa att det är tillämpligt. Det finns beloppsgränser för direktupphandling.

Idéburet offentligt partnerskap (IOP)

Idéburet offentligt partnerskap (IOP) är en modell för samverkan mellan det offentliga och idéburen sektor som växt fram under senare år. Det brukar beskrivas som att modellen anses ligga mellan bidrag och upphandling.

Syftet med IOP är att utveckla nya lösningar och samarbetsformer för att möta samhällsutmaningar och sociala problem. IOP har hittills mest använts inom det sociala området. Flera av de kommuner som använder IOP framhåller vikten av den gemensamma process som leder fram till partnerskapet.

IOP har utvecklats av intresseorganisationen Forum – Idéburna organisationer med social inriktning. Forum har utarbetat ett antal kriterier för IOP³ och beskriver att partnerskap är en möjlighet då:

- 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 som ryms inom det ordinarie föreningsbidraget
- det inte finns en marknad eller konkurrenssituation att vårda
- båda parter är med och finansierar verksamheten via pengar eller andra insatser
- verksamheten inte detaljregleras av kommunen.

Kriterierna ska ses som en utgångspunkt för samverkan men det är inte ett ovillkorligt krav att alla ska vara uppfyllda.

Det förekommer att IOP-avtal innehåller detaljerade beskrivningar och villkor för genomförandet. De är då framtagna gemensamt av den idéburna organisationen och kommunen. Kommunen kan inte ensidigt sätta upp detaljerade villkor.

Oavsett hur tillvägagångssättet varit för att komma fram till det som ska utföras så är det som skrivs under av parterna, civilrättsligt, ett avtal. IOP är en växande företeelse och används i många kommuner men rättsläget är oklart och det saknas praxis.

³ Forums konceptdokument 2010-09-15 *Idéburet offentligt partnerskap (IOP)*

Uppdragsbidrag

Uppdragsbidrag är ett bidrag som kan lämnas av alla nämnder och syftar till att kunna genomföra verksamhet som ligger inom nämndens ansvarsområde. Bidraget ska ges i enlighet med nämndens reglemente, uppdragsplan eller andra kommunala måldokument och kan därmed bli ett effektivt redskap för målstyrning. Det riktas främst till verksamhet som kommunen vill ska genomföras, även om initiativet också kan komma från föreningen. Intentionen kan vara att ett uppdragsbidrag ska löpa över flera år med en årlig avstämning.

Det som bland annat skiljer uppdragsbidrag från avtal är att kommunen inte kan ställa detaljerade krav på genomförandet. Däremot begär kommunen in en uppföljning av hur bidraget använts. Uppföljningen blir då ett underlag för beslut om eventuellt fortsatt bidrag.

På kommunens hemsida finns information om uppdragsbidraget. Det är dock inte sökbart på samma sätt som övriga bidrag utan lämnas efter en dialog mellan den berörda nämnden och föreningen.

Vägval

Ibland finns ett gemensamt intresse för en förening och kommunen att en verksamhet genomförs. Verksamheten kanske kompletterar kommunens egen, till exempel en träffpunkt för äldre. Det kan också vara så att föreningen genomför verksamhet på uppdrag av kommunen, som skötsel av skidliften eller läxläsning på ridklubben. Det är exempel på omständigheter då det behövs överväganden om bidrag eller avtal är den lämpliga vägen att gå. Vilket vägval som är det mest lämpliga måste bedömas från fall till fall.

Upphandling eller annat alternativ?

Som beskrivits tidigare i det här dokumentet är huvudregeln att tjänster ska upphandlas. I avsnittet *Upphandlade avtal* beskrivs de situationer när en upphandling alltid ska göras.

IOP eller uppdragsbidrag?

När man har konstaterat att upphandling inte måste göras är det möjligt att överväga IOP eller uppdragsbidrag. Gränsdragningen mellan uppdragsbidrag och IOP är inte självklar. I många fall kan nämnden själv välja väg. En viktig skillnad är att uppdragsbidrag är ett bidrag medan en IOP civilrättsligt är ett avtal.

Skäl som talar för att välja IOP

- Kommunen vill tillsammans med den idéburna sektorn hitta nya lösningar för att ta sig an samhällsutmaningar. I ett IOP-avtal ska det framgå vad respektive part ska bidra med.
- Idéburna organisationer hävdar ibland att upphandlingar är alltför omfattande processer att delta i och förordar IOP, där det är ett möjligt

alternativ till upphandling. Det är omständigheterna som avgör vilka möjligheter som finns.

Skäl som talar för att välja uppdragsbidrag

- Nämnden har initiativet och verksamheten genomförs i enlighet med reglementet, uppdragsplanen eller andra kommunala måldokument.
- Ett bidrag är ofta enklare att hantera jämfört med att formulera ett IOP-avtal.

Tillämpning av riktlinjen

Riktlinjen ska tillämpas vid de fall det behövs ett övervägande om bidrag eller avtal är lämpligast. Vid tveksamheter i det enskilda fallet är det bra att ta kontakt med stadsjuristen.

Bidragsbestämmelser för uppdragsbidrag

Den nämnd som avser lämna uppdragsbidrag ska fastställa bidragsbestämmelser som underlag för detta bidrag. Av bestämmelserna ska åtminstone följande framgå:

- Bidrag lämnas inte för verksamhet som strider mot ”Politiskt inriktningsdokumentet avseende kommunens stöd till föreningar och andra aktörer samt studieförbund” (KS 2016/0287).
- Uppdragsbidraget ska ha en grund i nämndens reglemente, uppdragsplan eller annat kommunalt måldokument.
- Uppföljning av uppdragsbidraget genomförs.
- Beslut om uppdragsbidrag rapporteras till kultur- och fritidsnämnden.

Observera att en förening eller annan aktör kan få både uppdragsbidrag och annat föreningsbidrag.