



Datum
2021-03-29

Diarienummer
FSN-2021/69.601

Handläggare
Karolin Bogren Gavling
Karolin.Bogren-Gavling@huddinge.se

Förskolenämnden

Återkoppling, IOP öppna förskolan

Förslag till beslut

Förskolenämnden godkänner förvaltningens återrapportering gällande att utreda möjligheten att bedriva öppna förskolan i form av idéburet offentligt partnerskap (IOP).

Sammanfattning

Förvaltningen fick i samband med nämndens sammanträde den 9 december 2020, i uppdrag att utreda möjligheten att bedriva öppna förskolan i form av idéburet offentligt partnerskap (IOP).

Öppen förskola regleras i dagsläget i skollagen. En kommun får enligt skollagen anordna öppen förskola som komplement till förskola och pedagogisk omsorg. Den öppna förskolan ska erbjuda barn en pedagogisk verksamhet i samarbete med de till barnen medföljande vuxna samtidigt som de vuxna ges möjlighet till social gemenskap. En kommun får även ge bidrag till en enskild aktör som bedriver öppen förskola.

IOP är en samverkansform som offentliga och idéburna aktörer inom välfärden kan ingå som ett alternativ till föreningsbidrag och offentlig upphandling. Syftet bör vara att uppnå ett gemensamt allmännyttigt mål och såväl den offentliga som den idéburna aktören bör bidra med resurser. Det finns inte någon särskild lagstiftning för IOP.

Utredningen visar att det generella rättsläget kring IOP är oklart. Det är även oklart hur IOP förhåller sig specifikt till skollagens bestämmelser. Det behöver utredas inför varje enskilt samverkansavtal att avtalet är förenligt med kommunallagen, upphandlingslagstiftningen och EU:s regler för statsstöd, men det råder skilda uppfattningar om till exempel under vilka förutsättningar en verksamhet ska räknas som ekonomisk eller icke-ekonomisk och därmed även när EU:s statsstödsregler blir tillämpliga.

HUDDINGE KOMMUN

Postadress
Huddinge kommun
Barn- och utbildningsförvaltningen
141 85 Huddinge

Besök
Gymnasietorget 1

Tfn vxl 08-535 300 00

www.huddinge.se



Beskrivning av ärendet

Förvaltningen fick i samband med nämndens sammanträde den 9 december 2020, i uppdrag att utreda möjligheten att bedriva öppna förskolan i form av idéburet offentligt partnerskap (IOP).

Öppen förskola

Öppen förskola regleras i skollagens 25 kapitel om annan pedagogisk verksamhet. Enligt 25 kap. 3 § skollagen får en kommun anordna öppen förskola som komplement till förskola och pedagogisk omsorg. Den öppna förskolan ska erbjuda barn en pedagogisk verksamhet i samarbete med de till barnen medföljande vuxna samtidigt som de vuxna ges möjlighet till social gemenskap. Av 25 kap. 16 § framgår att kommunen även får ge bidrag till en öppen förskola som bedrivs av enskild huvudman, om kommunen har tillförsäkrats insyn i verksamheten, verksamheten uppfyller vissa krav och avgifterna inte är oskäligt höga. En kommun är inte skyldig att anordna öppen förskola eller betala ut bidrag till en enskild aktör som bedriver öppen förskola.

Idéburet offentligt partnerskap (IOP)

IOP är en samverkansform som offentliga och idéburna aktörer inom välfärden kan ingå som ett alternativ till föreningsbidrag och offentlig upphandling. Syftet bör vara att uppnå ett gemensamt allmännyttigt mål och såväl den offentliga som den idéburna aktören bör bidra med resurser.

IOP är inte en särskild juridisk form och det finns ingen lagstiftning som fokuserar just på IOP. Det är fråga om ett civilrättsligt avtal mellan idéburna organisationer och offentliga aktörer. De idéburna organisationerna som kan komma i fråga för IOP är ofta ideella föreningar eller stiftelser, men även andra organisationsformer kan förekomma. IOP har behandlats i ett antal statliga utredningar, bland annat SOU 2016:78 om ordning och reda i välfärden och SOU 2019:56 om idéburen välfärd. Regeringen har även tagit fram en vägledning för idéburet offentligt partnerskap som baseras på innehållet i SOU 2019:56. Även SKR har skrivit en rapport om hur kommuner och regioner kan utveckla idéburet offentligt partnerskap.

SKR gör bedömningen att partnerskapsarbete mellan det offentliga och civilsamhället är särskilt lämpligt att tillämpa på komplexa samhällsutmaningar där det saknas färdiga lösningar eller där tjänsten inte finns att upphandla. Det kan vara sådana utmaningar som det krävs samverkan mellan offentliga och civila aktörer för att finna lösningar för. Exempel på sådana komplexa frågor som SKR tar upp är t ex att ensamheten och ohälsan ökar bland äldre, att arbete med hållbar utveckling och Agenda 2030 förutsätter samarbete mellan flera aktörer, eller att barn och unga i utsatta områden riskerar att hamna i kriminalitet eller missbruk.



Forum för idéburna organisationer med social inriktning och även SKR har tagit fram kriterier för när IOP är en lämplig samverkansform. Dessa är dock inte juridiskt bindande i sig. De båda organisationernas kriterier sammanfaller i huvudsak men det finns vissa skillnader. Här presenteras SKR:s kriterier:

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

Regelverk kring IOP

Rättsläget kring IOP är oklart. Detta har bland annat bekräftats av MUCF som 2018 tog fram en kunskapsöversikt för IOP. MUCF skriver där följande:

”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.)”

Det har dock utretts att innan ett IOP-avtal sluts med idéburna aktörer behöver det vara klargjort att avtalet är förenligt med kommunallagen, upphandlingslagstiftningen och EU:s regler om statsstöd. Det finns olika bedömningar kring hur dessa regelverk bör tolkas vilket potentiellt kan försvåra en sådan bedömning, beroende på de specifika förutsättningarna som råder i det aktuella fallet och vilken rättspraxis som kan bli tillämplig utifrån detta. Enligt kommunallagen måste verksamheten vara kompetensenlig.

Verksamheten får inte vara av sådan karaktär att det är fråga om en tjänst som ska upphandlas enligt LOU. Innan ett IOP-avtal sluts behöver det utredas huruvida avtalet utgör statsstöd enligt EU:s regler för statsstöd och om avtalet är förenligt med dessa regler.



Datum
2021-03-29

Diarienummer
FSN-2021/69.601

Så sker samverkan genom IOP idag

IOP är idag en relativt etablerad samverkansform. Flera kommuner har framtagna riktlinjer för IOP, bland annat Linköping, Botkyrka, Värmdö och Örebro. I dessa riktlinjer har det specificerats utifrån kommunens mål och intentioner hur IOP kan och bör användas. Det är bland annat vanligt att IOP-avtal sluts kring till exempel kvinnojourverksamhet och kollooverksamhet

Det finns inte idag något exempel på öppen förskola som bedrivs genom IOP enligt förvaltningens kännedom.

Är IOP en lämplig samverkansform för öppen förskola?

Det har inte varit möjligt att klarlägga vilka rättsliga möjligheter som finns för att bedriva öppen förskola genom IOP-avtal. Det är bland annat oklart om marknadsförhållanden kan anses råda. Öppen förskola är reglerad enligt skollagen och det är också oklart hur IOP förhåller sig till skollagens bestämmelser om t ex hur bidrag kan lämnas till en enskild huvudman.

Det är därmed också oklart hur IOP förhåller sig till principen om bidrag på lika villkor i ett sådant fall där flera enskilda huvudmän vill bedriva öppen förskola med bidrag från kommunen. Det kan också behöva klargöras vilka kriterier som ska avgöra om en öppen förskola ska bedrivas genom IOP istället för genom tillståndsprövning (rätt till bidrag) enligt skollagen så att bidragsgivningen sker rättssäkert.

En risk som eventuellt kan föreligga om IOP för öppen förskola ingås på vad som av en domstol bedöms som felaktiga grunder är att kommunen kan behöva ersätta andra fristående aktörer om dessa inte beviljats bidrag på samma grunder som den verksamhet som bedrivs genom IOP.

Detta förutsatt att det bidrag som utgår genom IOP är högre än det bidrag om annars skulle beviljats med stöd av skollagen.

Förvaltningens synpunkter

Det finns relativt mycket stödmaterial att utgå ifrån inför beslut om att ingå IOP -avtal, men i inget av dessa har det gått att tydligt utläsa huruvida IOP är lämpligt just för verksamhetsområdet öppen förskola och det oklara rättsläget gör att det är svårt även i denna utredning att dra några generella slutsatser. Det är dessutom nödvändigt att bedöma lämpligheten för varje enskilt partnerskap utifrån de specifika förhållanden som råder i just det fallet.

Nedan punktats några av de identifierade frågeställningarna som kvarstår kring IOP för öppen förskola. Det kan finnas flera generella frågeställningar kring IOP för öppen förskola och även specifika sådana kopplat till det aktuella avtalet som ska ingås.



Datum
2021-03-29

Diarienummer
FSN-2021/69.601

Kvarstående frågeställningar inför beslut om IOP för öppen förskola:

- Det är oklart hur IOP förhåller sig till bestämmelserna i skollagens 25 kap. om öppen förskola och rätt till bidrag för sådan verksamhet.
- Det är också oklart vad som gäller för skollagens princip om bidrag på lika villkor i ett sådant fall där flera enskilda aktörer önskar etablera öppen förskola med bidrag från kommunen och där någon aktör beviljats bidrag genom IOP.
- Det finns idag inget framtaget gemensamt inriktningsbeslut eller riktlinjer kring IOP i Huddinge kommun. Detta är önskvärt att det finns på plats innan ett IOP ingås.
- Vilken finansieringsmodell innebär IOP i förhållande till skollagen, föreningsbidrag, LOU och EU:s regler för statsstöd?
- Vilket behov uppfyller IOP i förhållande till de möjligheter för samverkan som redan finns inom ramen för skollagens bestämmelser?

Ekonomiska och juridiska konsekvenser

Inga ekonomiska eller juridiska konsekvenser bedöms finnas.

Johan Skofteröd
Utbildningsdirektör

Susanne Fritz
Verksamhetschef förskola

Beslutet ska skickas till

Akten