

Samråd om Upphandlingsmyndighetens uppdrag om att ta fram förslag på IOP-lag

Skriftlig dokumentation från samråd 1 den
28 april 2026



Innehållsförteckning

Deltagare.....	3
Genomförande.....	5
Gruppsamtal.....	6
Sammanställning av första samtalet.....	6
Korta avtalslängder.....	6
Personbundenhet.....	7
Det offentliga styrning och interna arbete.....	7
IOP som substitut för andra bidrag.....	8
IOP – en samverkansprocess.....	8
IOP – värdegrundsstyrd samverkan.....	9
Geografiska skillnader.....	9
Kunskap om IOP och kunskap om det lokala civilsamhället.....	9
Sammanställning av andra delen av diskussionen.....	10
Ramlag som bidrar till tydlighet.....	10
Behov av kunskapshöjande insatser.....	11
Kunskap om andra samverkansformer och avtal.....	11
Säkerställ civilsamhällets särart och oberoende.....	11
Oro för detaljstyrning.....	12
IOP är inte föreningsbidrag.....	12
Proportionalitet på krav och kontrollmekanismer.....	12
Avslutning.....	13





Deltagare

- Brottsofferjouren
- Famna
- Folkets Hus och Parker
- Fremia
- Fryshuset
- Ideella Sverige
- KFUM Sverige
- LSU
- Mamma United
- NSPH
- NÄTVERKET – Idéburen sektor Skåne
- Roks
- Rädda Barnen / Rädda barnen Valfärd
- Skoopi
- Skyddsvärnet – anno 1910
- Sveriges Stadsmissioner
- Unizon

- Upphandlingsmyndigheten
- NOD





Sammanfattning

Samrådet genomfördes inom ramen för Upphandlingsmyndighetens regeringsuppdrag att ta fram förslag till en lag som tydliggör ramarna för idéburet offentligt partnerskap (IOP). Civilsamhällets organisationer bjöds in för att bidra med erfarenheter och perspektiv på hur en framtida lagstiftning kan utformas. Deltagarna representerade olika verksamheter och beskrev stora variationer i hur IOP fungerar i praktiken runt om i landet.

En återkommande synpunkt var betydelsen av långsiktighet. Deltagarna menade att korta avtalsperioder motverkar syftet med IOP, eftersom de försvårar stabilitet, kompetensförsörjning och strategisk samverkan. Längre avtal ansågs skapa bättre förutsättningar för att arbeta med komplexa samhällsutmaningar och minska den administrativa belastningen för både civilsamhället och offentliga aktörer. Samtidigt lyftes att arbetet med IOP idag ofta är personbundet inom offentlig sektor, vilket gör samverkansformen sårbar vid personalomsättning och förändrade politiska prioriteringar.

Flera deltagare betonade vikten av att hålla isär IOP, upphandling och traditionella föreningsbidrag. Det fanns en oro för att IOP i vissa fall används som ersättning för ordinarie bidragsformer eller att partnerskapen utformas på ett sätt som närmar sig upphandling. Deltagarna framhöll att IOP ytterst är en värdegrundsdreven samverkansform som bygger på gemensam problembeskrivning, dialog och långsiktigt relationsbyggande mellan offentliga aktörer och civilsamhället.

Den sammantagna bilden av en framtida ramlag för IOP var övervägande positiv. Deltagarna såg möjligheter att skapa större tydlighet kring vad IOP är och vilka syften samverkansformen ska fylla. En lag bedömdes också kunna bidra till ökad trygghet för offentliga aktörer och stärka civilsamhällets roll som samverkanspart. Samtidigt uttrycktes oro för att en alltför detaljerad och kravfylld lagstiftning skulle riskera att minska flexibiliteten och de mervärden som många ser som centrala för IOP. Flera betonade därför behovet av kompletterande kunskapshöjande insatser, vägledningar och stödmaterial för både offentlig sektor och civilsamhälle.





Deltagarna framhöll avslutningsvis vikten av att en framtida lag tar hänsyn till civilsamhällets särart, organisationernas olika förutsättningar och behovet av proportionerliga krav på uppföljning och kontroll.

Bakgrund

Upphandlingsmyndigheten (UHM) har fått ett regeringsuppdrag att lämna förslag på en lag som tydliggör ramarna för samverkansformen idéburet offentligt partnerskap (IOP).

I framtagandet av ett lagförslag behöver flera perspektiv beaktas för att säkerställa att lagen uppnår sitt syfte. Civilsamhällets organisationer har viktiga perspektiv och erfarenheter att inlemma i arbetet med framtagandet av underlag till lagen. NOD bistår myndigheten i arbetet genom att planera, genomföra och dokumentera upp till tre samråd med start i april 2026. Denna dokumentation är från det första samrådet. Syftet med samrådet var att bjuda in relevanta civilsamhällesaktörer för att få information om myndighetens uppdrag, processen med framtagandet av förslag på lag samt i ett tidigt skede av processen delge UHM civilsamhällets erfarenheter av IOP och diskutera möjliga för- och nackdelar med en IOP-lag. Upphandlingsmyndigheten ska slutredovisa regeringsuppdraget 30 mars 2027.

Genomförande

Samrådet inleddes i helgrupp där NOD kort hälsade välkommen och redogjorde för samrådets syfte och genomförande. Upphandlingsmyndigheten presenterade därefter regeringsuppdraget och myndighetens ansvar och tidsramar i arbetet med att ta fram ett förslag på lag. Myndigheten förtydligade även att man i arbetet kommer att involvera andra aktörer i arbetet, som det offentliga på olika nivåer. Man uppmuntrade även deltagarna att ta kontakt med myndigheten om man hade frågor eller tankar kring regeringsuppdraget. Därefter delades deltagarna in i tre grupper som fortsatte diskussionerna utifrån på förhand delgivna frågeställningar. Gruppdiskussionerna leddes av företrädare från UHM och dokumenterades av tjänstepersoner från NOD. Samrådet avslutades i helgrupp med information om den planerade processen framåt och den fortsatta involveringen av civilsamhället i arbetet.





Samrådets frågeställningar

Gruppdiskussionerna utgick från följande frågeställningar som fanns med i inbjudan till samrådet:

- Vad är era erfarenheter av IOP?
- Vilka för- respektive nackdelar ser ni med en IOP-lag?
- Hur tror ni att lagen kommer underlätta ert arbete? Finns det några delar ni tror kan bli svårare?

Gruppsamtal

Många deltagare kunde referera till att deras medlemsorganisationer eller verksamheter runt om i landet har väldigt olika erfarenheter av IOP, av naturliga skäl vad gäller innehåll men också vad gäller till exempel form, tid, styrning, uppföljning och ekonomi. Nedan finns en sammanställning av de erfarenheter och reflektioner som delades under samrådet.

Sammanställning av första samtalet

- Vad är era erfarenheter av IOP?

Korta avtalslängder

Kortare avtalslängd hämmar syftet med IOP, på samma sätt som längre avtalslängder bidrar till långsiktighet och förutsägbarhet. Med korta avtal försvinner idén med IOP. Avtal som löper över flera år är en nyckelfaktor för framgång i syftet med partnerskapet. De avtal som skrivs på ett år och som till exempel följer kommunernas budgetcykel saknar det långa perspektivet i det problem som IOP är tänkt att arbeta med. Avsaknad av långsiktighet gäller även de avtal som skrivs på ett år men som årligen förlängs. Sådana IOP gynnar varken syftet eller verksamheten utan tenderar till att bli kortsiktiga lösningar på stora problem. Korta IOP når inte den fulla potential som avtalet skulle kunna ha med en längre avtalsperiod. Att löpande omförhandla och skriva nya korta avtal tar även stora resurser i anspråk både från det offentliga och civilsamhället vilket motverkar syftet. Längre avtalsperioder skulle bidra till att de resurserna





frigjordes vilket skulle leda till ökad strategisk samverkan. Ur ett arbetsgivarperspektiv är längre IOP viktigt för kvalitet och kompetensförsörjning.

Personbundenhet

Deltagarna konstaterar även att arbetet med IOP är väldigt personbundet hos den offentliga parten. Kommunerna öppnar idag upp för olika tolkningar av hur och varför IOP genomförs. Tolkningarna är inte sällan knutna till tjänstepersonerna som arbetar med dessa frågor. Det kan, i bästa fall leda till tydliga processer innan, under och efter ett IOP. Tjänstepersoner med erfarenhet och mandat bidrar till att partnerskapen skrivs och fullföljs på ett sätt som gynnar syftet och stärker samverkan mellan det offentliga och civilsamhället. Å andra sidan finns många exempel på när personalomsättning bidrar till att fungerande dialoger och processer försvinner, där ackumulerad kunskap och erfarenheter inte finns i systemet/funktionen utan hos personen.

Det personbundna arbetet är skört och försvårar den långsiktighet och stabilitet som många önskar. Personalomsättning kan också leda till att det inom förvaltningar där man arbetat länge med IOP, plötsligt får nya direktiv och utan dialog eller förvarning avslutar fungerande IOP. Flera organisationer menade även att kunskapen om hur den offentliga partens personaltillsättning ser ut gör att man i vissa fall avstår att försöka få till IOP. "Arbetar den juristen där är det ingen idé", sa en organisation. Upplevelsen av att IOP är personbundet är med andra ord en faktor som deltagarna ser som negativ och något man vill komma bort från. Många lyfter även att arbetet med IOP ofta fastnar i juridiken, hos kommunjuristerna. Juristernas tolkning av lagar och IOP sker inte sällan i vad de uppfattar som ett gränsland där de hellre väljer att fälla än att fria när det kommer till att ingå IOP-avtal.

Det offentligas styrning och interna arbete

Även den interna dialogen inom den offentliga parten kan vara ett problem, den politiska ledningen och tjänstepersonerna kan ha olika uppfattning, tolkning eller direktiv kring hur man ska arbeta med och verkställa IOP. Politiska ledningar kan fatta kategoriska beslut om att man inte ska ha fler IOP, eller tvärtom. Båda signalerna ställer till problem.





Det ena för att det kategoriskt begränsar möjligheterna till att utveckla och skapa fler IOP och det andra för att partnerskapet uppfattas om ett sätt att lösa ”slaskproblem”. Både i relation till en samhällsutmaning och i relationen till det lokala civilsamhället. Offentliga förvaltningar kan även ingå ett IOP medan själva arbetet med partnerskapet hamnar på en eller flera andra förvaltningar vilket leder till otydlighet och där civilsamhällesföreträdare har svårt att navigera den offentliga byråkratin för att genomföra sin del av partnerskapet. Det bidrar till resursslöseri och sämre kvalitet på arbetet som genomförs och den potentiella stärkta samverkan mellan offentliga och civilsamhället blir lidande.

IOP som substitut för andra bidrag

Det finns även exempel på att man från det offentligas sida ser IOP som en ersättning eller substitut för förenings- och verksamhetsbidrag. Detta är allvarligt och en utveckling som deltagarna menar är och framför allt kan bli ett stort problem om ramlagen skrivs fram på ett sätt som tillåter en sådan tolkning. Det är viktigt att hålla isär upphandling, föreningsbidrag och partnerskap. Redan idag finns flera IOP-avtal som vid en närmare granskning inte borde definieras som ett IOP utan som något annat. Vid omförhandlingar av ingångna IOP finns flera exempel på när det offentliga i stället landat i andra ersättningsformer för verksamheten, något som synliggör den gråzon som ibland finns. Ett idéburet offentligt partnerskap kan och ska aldrig ersätta de vanliga bidragsformerna, grundbidragen finns för att ge föreningarna en möjlighet att driva sin ordinarie verksamhet. Grundbidragen är också en förutsättning för att eventuellt kunna ha kraft och kompetens från föreningarna att i ett senare skede utveckla och bygga på med ett IOP.

IOP – en samverkansprocess

En central komponent i IOP-arbetet är att det är värdegrundsstyrt och inte en ersättningsmekanism till föreningar från det offentliga. Den ekonomiska delen i ett IOP är förvisso viktig, men flera deltagare lyfter vikten av en gemensam problembeskrivning och dialog, att målgruppen engagerar sig och processen i framtagandet av ett IOP i sig som centrala delar av att samverka kring IOP. Det är en lärandeprocess som kräver att båda parter närmar sig varandra och får en djupare kunskap och relation både om varandras syften och verksamheter men också det samhällsproblem man identifierat. Om inte den offentliga parten tar ansvaret att sprida information om arbetet i berörda förvaltningar och hos relevanta tjänstepersoner riskerar man att ingå partnerskap vars verksamhet och





resultat är långt från den potential som fanns. Ett medskick från deltagarna är att först identifiera problemet man vill lösa och sedan se vilka verktyg som finns tillhands, IOP är inte alltid rätt modell eller lösning på ett samhällsproblem, men det är ett av många verktyg som finns tillhands.

IOP – värdegrundsstyrd samverkan

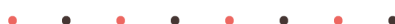
Flera deltagare poängterade det centrala med IOP: att det är värdegrundsstyrt och att IOP i högre grad handlar om visionen och synen på samhällsutmaningarna. ”Vi ska ha tryggt resande” är en sak och ”vi ska ha trygghetsvärdar” något annat. Båda är sanna men för den första lämpar sig för att drivas som ett IOP och för den andra upphandling. Deltagarna upplever att det historiskt finns en förflyttning över tid där mjuka värden, visioner och värdegrund fått stå tillbaka. Samtidigt driver det offentliga på för att rama in partnerskapet i en mall med ett förutbestämt avtal. Det är en ändring som frångår ursprungsidén om vad IOP ska eller kan vara.

Geografiska skillnader

Geografi spelar roll för hur upplevelsen av arbetet med partnerskapet genomförs. Några regioner och kommuner lyfts fram som positiva exempel, till exempel Västra Götaland och Västerås, medan Stockholm lyfts fram som ett område där det är svårt. I region Skåne upplevs arbetet vara rörigt – bland annat menar en aktör att avtalen skrivits fram utan dialog med civilsamhället. Att det är olika erfarenheter från olika regioner och kommuner är i sig inte förvånande med tanke på hur förvaltning och politik formas i samhället. Men det finns en önskan om att dessa skillnader i framtiden minskade och att det i stället blev en mer enhetligt och förutsägbar relation till IOP och civilsamhället, oavsett om det är på kommunal eller regional nivå.

Kunskap om IOP och kunskap om det lokala civilsamhället

Det finns exempel på när kommuner tagit initiativ till att samverka kring ett IOP, men majoriteten av deltagarnas uppfattar att det oftast är civilsamhället som är initiativtagare, eftersom kompetensen och kunskapen om IOP idag finns hos civilsamhället. Det är i mångt och mycket civilsamhället som tar ansvar för att sprida informationen om IOP, dela den med det offentliga och upplysa både tjänstepersoner och politiker om samverkansformen. Föreningar och organisationer med gott rykte och etablerat varumärke har enklare att processa





fram IOP. Farhågor finns att detta förstärks med en IOP-lag, att de stora och etablerade organisationerna får en gräddfil till samverkan på bekostnad av mindre, lokala organisationer. Det speglar även det offentliga farhåga att säkerställa att skattemedel inte går till oseriösa aktörer. Deltagarna menar att det offentliga måste ta ett större ansvar för att lära känna sitt lokala föreningsliv och bredda kunskapen om de verksamheter som bedrivs lokalt för att på så sätt främja möjligheten tillsammans med civilsamhället arbeta med att lösa fler lokala samhällsutmaningar.

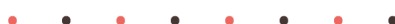
Sammanställning av andra delen av diskussionen

- Vilka för- respektive nackdelar ser ni med en IOP-lag?
- Hur tror ni att lagen kommer underlätta ert arbete? Finns det några delar ni tror kan bli svårare?

Den sammantagna bilden av arbetet med en ramlag för IOP är övervägande positiv bland deltagarna även om flera deltagare även ställer sig frågande till om en lag är lösningen på de utmaningar IOP-arbetet har idag. Inte minst mot bakgrund av att man över lag sett en positiv utveckling av antalet IOP över tid, ett växande intresse hos det offentliga och en ackumulerad kunskap hos civilsamhället som bidragit till fler och bättre partnerskap. Ibland krävs dock reformer och lagstiftning för att bidra till en attitydförändring, även om sådana förändringar ofta kommer långt senare.

Ramlag som bidrar till tydlighet

Deltagarna ser en lag som en möjlighet att förtydliga vad IOP är men kanske framför allt vad det inte är – substitut för de vanliga bidragsformerna, upphandling eller reserverad upphandling. Genom att tydligare beskriva vad IOP är och vad det syftar till menar man även att andra avtalsformer kan gynnas då det blir tydligare vad som är vad. Förhoppningsvis kan lagen på så sätt även komma att gynna till exempel arbetet med reserverade upphandlingar. En annan aspekt av ramlagen är att deltagarna ser det som ett tillfälle att skriva fram tydliga formuleringar av vad till exempel idéburen välfärd och civilsamhället är. Genom att skapa tydlighet kring begreppen bidrar man att det offentliga känner sig tryggare i att navigera sektorn. Språket i ramlagen bör även vara tillgängligt och





lättbegripligt, för att formuleringarna ska bidra till att sänka trösklarna för samverkan – inte minst ur ett barn- och ungdomsperspektiv.

Behov av kunskapshöjande insatser

För att ramlagen ska främja avsikten med IOP så lyfts frågan om kompletterande insatser av flera deltagare. En sådan är kunskapshöjande insatser, speciellt då det inte är en tvingande lag, utan en ramlag som ska föreslås. Exempel som lyfts är informationsmaterial till båda parter, framtagande av matriser, stödmaterial och möjlighet till vägledningsstöd för att främja samverkansprocesser. Den kunskapsbrist som deltagarna uppfattar redan idag finns på kommunal nivå åtgärdas dock bäst med utbildningar och utbildningsmaterial. Redan idag genomförs sådana utbildningar inte sällan av civilsamhället. Till exempel nämns *Idéburen välfärd / Vägledning för IOP* (SOU 2019:56) som ett exempel på material och viktig källa till kunskap i ett kunskapsstärkande arbete. Det materialet skulle kunna kompletteras med nya rekommendationer och på så sätt utgöra en viktig del av de kompetenshöjande insatserna.

Kunskap om andra samverkansformer och avtal

Om ramlagen blir verklighet är det centralt att den kompletteras med kunskapshöjande insatser och stödmaterial, inte minst information om vad som skiljer ett IOP från upphandlingar och andra samverkansformer. Genom att skapa en gemensam lägsta kunskapsnivå finns potential att ramlagen blir ett juridiskt verktyg som främjar IOP och något för båda parter att hålla fast i.

Säkerställ civilsamhällets särart och oberoende

Det är också centralt att lagförslaget tar fasta på civilsamhällets särart och oberoende. Syftet med IOP är visionärt och värdegrundsdrivet. Det är en samverkansform för att lösa en *gemensam* utmaning.

En annan viktig aspekt är att ramlagen förtydligar att ett IOP får och bör resurssättas. Genom en sådan formulering bidrar man till att minska osäkerheten om hur och varför ett IOP ska drivas. En ramlag bör vara ett verktyg för att öppna upp och främja dialog mellan parterna. En främjande lagtext kan också bidra till att sätta civilsamhället på kartan som en relevant och i IOP-sammanhang jämbördig samverkansaktör.





Oro för detaljstyrning

Den främsta oron bland deltagarna är att lagen blir för snäv, för fyrkantig och kravfylld. Det finns redan idag erfarenheter av IOP-avtal som lider av kommunjuristernas standardiseringsiver. Att partnerskapet glider över till att vara en ren avtalskonstruktion mellan det offentliga och civilsamhället. Det första som faller bort i en sådan kontext är de mjuka mervärdena, flexibiliteten och att kraven på den idéburna parten ökar. Idag är bredden på IOP och de organisationer som driver dem ett tydligt bevis för att flexibilitet och mångfald är kärnvärden som inte kan eller får detaljstyras genom lagtext. Det är värden och funktioner som IOP från början var tänkt att bidra med, som ett alternativ till till exempel upphandling. Utvecklingen av mer standardiserade IOP-modeller är ofta framtagna av jurister inom offentlig förvaltning och utan dialog med civilsamhället, vilket resulterar i mindre samverkan och mer fokus på avtal. En generell upplevelse inom civilsamhället är att det offentliga ställer allt högre krav på civilsamhällets form, kvantitet och underlag för att samverka generellt. Om denna utveckling fortsätter eller förstärks genom lagförslaget kommer det bidra till att försvåra framtida IOP.

IOP är inte föreningsbidrag

Mot bakgrund av att det redan idag finns erfarenheter av och en tendens att vissa kommuner ser IOP som en ekonomisk ersättningsmodell för det lokala civilsamhället menar deltagarna att det är av största vikt att en ramlag på intet sätt bidrar till att förstärka denna glidning. En ramlag som skulle kunna tolkas som en ersättning för föreningsbidrag och liknande uppfattas kunna leda till en drastisk försämring för det lokala civilsamhällets möjlighet och förutsättning att verka. Det är därför helt centralt att en ramlag på ett tydligt sätt stärker och främjar IOP-arbetet utan att det påverkar de bidragsformer som idag finns för civilsamhället.

Proportionalitet på krav och kontrollmekanismer

Organisationerna menar också att lagtexten bör ta fasta på att civilsamhället är heterogent, eventuella krav på processer bör vara proportionerliga i relation till organisationernas och föreningarnas storlek. På samma sätt ska eventuella krav på uppföljning och utvärdering vara relevanta och rimliga i omfattning i relation till storleken på partnerskapet och organisationen som ingått i partnerskapet.





En för snäv lag upplevs också riskera att stjälpa verksamheten inom ett IOP, speciellt då många verksamheter arbetar med svåra samhällsproblem som missbruksproblematik, sociala problem och utanförskap. Flera organisationer tror också att en detaljstyrande ramlag med kravställningar och kontrollfunktioner med stor sannolikhet kommer öka rädslan hos det offentliga att ”teckna avtal med fel personer”. Denna rädsla och beröringsskräck upplevs redan finns idag och en för fyrkantig ramlag riskerar att spä på denna oro.

En lösning på krav och kontrollmekanismerna skulle kunna vara att kräva in revisorsutlåtanden från auktoriserade revisorer från föreningarna, men samtidigt låta andra delar som saknar relevans för samverkan, som kvantitativa mått på föreningens verksamhet och struktur, antal anställda, lämnas utanför regleringen av IOP.

Avslutning

Mötet avslutades i helgrupp där representanter från UHM tackade för deltagandet och berättade om den fortsatta processen med arbetet. Som en del i arbetet planeras två nya samråd med civilsamhället. Upphandlingsmyndigheten uppmuntrade även deltagarna till att hålla fortsatt löpande kontakt och dialog med ansvariga på myndigheten mellan dessa samrådsmöten.





Dokumentationen är framtagen av NOD:s kansli på uppdrag Upphandlingsmyndigheten.

För frågor, kontakta info@nodsverige.se.



NATIONELLT ORGAN FÖR DIALOG OCH SAMRÅD MELLAN
REGERINGEN OCH DET CIVILA SAMHÄLLET

