Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2020-04-08

RS 2020-0039

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56)

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss berett Region Stockholm möjlighet att yttra sig över betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56).

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56).

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionrådsberedningens motivering

Idéburna aktörer har under en lång tid varit en viktig part och en kvalitativ förstärkning med möjlighet att skapa efterfrågade vårdformer med bland annat möjlighet att skapa bland annat helhetsvård. Det är därför väldigt viktigt att förutsättningarna för en idéburen välfärd förbättras och att ett system där möjligheterna till IOP och andra typer av avtal förtydligas och förenklas för båda parter. Det är mycket viktigt att relationen mellan offentlig och idéburen sektor är tydlig och klar. Oklara grunder för relationen tenderaratt försvåra för båda parter, vilket inte är önskvärt.

Regionstyrelsen tillstyrker förslaget att införa en definition av idéburen aktör i lag, vilket förtydligar och förenklar vid tillämpning av olika regelverk som berör idéburna aktörer. Förslaget om att införa ett register skulle kunna fungera som kvalitetsgaranti för kommuner och regioner i samarbetet med idéburna aktörer. Med den definition som föreslås och som ska ligga till grund för registrering utgör emellertid inte registret någon kvalitativ bedömning. Förslagen till förändringar i LOU och LOV innebär därtill inte att upphandlande myndigheter kan ställa krav på att anbudsgivarna är registrerade i det särskilda registret. Detta innebär att kommunen eller regionen behöver göra en egen prövning av om de idéburna organisationerna som vill delta uppfyller kriterierna. Därtill blir den en ökad administrativ börda för idéburna aktörer som registerhållare.

Förslaget att uppdrag lämnas till Upphandlingsmyndigheten att arbeta med riktade informationsinsatser tillstyrks av regionstyrelsen. Dessa inledande ramar för det vidare arbetet kring idéburna aktörer är både nödvändigt och positivt. Tydliga definitioner och klara besked om vilka regler som gäller för det annars öppna begreppet är en förutsättning för en stabil relation mellan det offentliga och de idéburna aktörerna.

Dessvärre är det just i förutsebarheten och tydligheten flera andra delar av utredningens förslag brister. De av utredningen föreslagna kriterierna och vägledningen för IOP brister eftersom det är oklart vilken rättslig status som kriterier vilka inte införs i lag skulle ha. Den föreslagna vägledningen ger uttryck för en förenklad bild av vad som är gällande rätt och uppmärksammar inte den betydande rättsliga osäkerheten. I stället för att skapa tydlighet på området bidrar förslagen till motsatsen.

Även när det gäller de föreslagna förändringarna av LOV och LOU riskerar en betydande osäkerhet att uppstå. Genom att i förslagen inte ta hänsyn till gällande rättspraxis och den bevisbörda en upphandlande myndighet har i frågan om huruvida ett kontrakt är upphandlingspliktigt, skapas en osäkerhet som ytterst innebär att myndigheten måste skapa säkerhetsmarginaler för att slippa den juridiska risken.

Sammanfattningsvis vill regionstyrelsen framhålla att de idéburna aktörerna under lång tid har varit en viktig part och en kvalitativ förstärkning på olika sätt till offentlig sektors egen verksamhet. Just därför förtjänar regelverken kring de idéburna organisationerna ett mer genomarbetat förslag. Oklara grunder för relationen mellan det offentliga och de idéburna aktörerna försvårar för båda parter.

Beslutsunderlag
Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av betänkande Idéburen välfärd (SOU 2019:56)

Irene Svenonius

Regionstyrelsen
Regionledningskontoret
Johanna Elmstedt

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2020-03-05

RS 2020-0039

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56)

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss berett Region Stockholm möjlighet att yttra sig över betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56).

Beslutsunderlag

Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av betänkande Idéburen välfärd (SOU 2019:56)

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56).

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionledningskontorets förslag och motivering

Sammanfattning
Regeringen beslutade den 7 juni 2018 om kommittédirektiv (dir. 2018:46), En tydlig definition av idéburna aktörer i välfärden. Utredaren skulle bl.a. ta fram ett förslag på definition av idéburna aktörer. Syftet med definitionen är att främja ett ökat idéburet deltagande i välfärden genom att underlätta bl.a. bidragsgivning, lagstiftning, köp av verksamhet och samverkan. Utredningen hade även i uppdrag att föreslå riktlinjer, kriterier eller andra instrument i syfte att främja samverkan mellan idéburna aktörer och det offentliga.

Utredningen föreslår att en definition av idéburna aktörer införs i särskild lag samt att de idéburna aktörerna ska kunna registrera sig.

Vidare föreslår utredningen att särskilda kriterier tillsammans med en vägledning tas fram för idéburet offentligt partnerskap, IOP, som Upphandlingsmyndigheten ska förvalta och utveckla.

Utredningen föreslår att lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) ändras så att det framgår att principerna inte ska tillämpas på valfrihetssystem som saknar ett bestämt gränsöverskridande intresse. Dessutom föreslås ändringar i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och LOV som innebär att upphandlande myndigheter ska kunna reservera kontrakt till idéburna aktörer under en obegränsad tid.

Idéburna aktörer har under en lång tid varit en viktig part och en kvalitativ förstärkning på olika sätt till offentlig sektors egen verksamhet. Det är därför viktigt att de omständigheter under vilka den relationen kan fortsätta är väldigt tydliga och klara. Oklara grunder för relationen tenderar att försvåra för båda parter, vilket inte är önskvärt.

Regionledningskontoret tillstyrker att en definition av idéburen aktör införs i lag samt att idéburna aktörer ska kunna registrera sig i särskild ordning eftersom det förtydligar och förenklar vid tillämpning av olika regelverk som berör idéburna aktörer. Regionledningskontoret tillstyrker även att uppdrag lämnas till Upphandlingsmyndigheten att arbeta med riktade informationsinsatser.

Regionledningskontoret avstyrker förslag om kriterier och vägledningen för IOP då detta riskerar att bidra ytterligare till den rättsosäkerhet som redan finns på området.

Regionledningskontoret avstyrker förslagen till ändringar i LOV, och menar att principerna utgör stommen i hela systemet och gränsen för när ett gränsöverskridande intresse finns är lågt ställda enligt praxis. Regionledningskontoret avstyrker även förslag om ändringar i LOV och LOU som innebär en möjlighet att reservera kontrakt till idéburna aktörer på obegränsad tid då det finns risk att förslagen är oförenliga med EU-rätten och förslagens utformning medför stora tillämpningssvårigheter.

Bakgrund
Utredningen föreslår att en definition införs i särskild lag. För att anses vara en idéburen aktör i offentligt finansierad välfärdsverksamhet ska organisationen vara en juridisk person som inte är direkt eller indirekt ägd eller kontrollerad av staten, en kommun eller en region, har ett syfte som är

oegennyttigt, bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet, och inte gör några värdeöverföringar till annan än registrerade idéburna aktörer eller till forskning.

En idéburen aktör som uppfyller villkoren ska kunna registreras i ett särskilt register. Syftet med registreringen är bl.a. att andra regelverk och beslut ska kunna knytas till de organisationer som finns i registret och ska kunna användas som bevismedel för att kriterierna är uppfyllda.

Utredningen föreslår att det i lagen ska framgå vad som avses med värdeöverföring och menar att alla transaktioner som sker på annat sätt än marknadsmässiga villkor ska omfattas. Bestämmelser om begränsningar av värdeöverföringar ska gälla i ytterligare fem år efter en avregistrering. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot reglerna om värdeöverföringar ska kunna dömas till böter. Utredningen föreslår att Länsstyrelsen ska blir tillsyns- och registeransvarig.

Det saknas idag en rättslig definition av IOP. Utredningen föreslår, istället för en reglering i lag, att vissa kriterier ska vara vägledande för IOP inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Härtill föreslås en vägledning som ska åskådliggöra hur kriterierna kan användas.

Utredningen föreslår följande kriterier som utmärkande för ett idéburet offentligt partnerskap (IOP):

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

Partnerskapet måste vara förenligt med upphandlingsreglerna, statsstödsregelverket samt kommunallagen. Upphandlingsreglerna gäller således fullt ut och så även kravet på likabehandling enligt kommunallagen.

Utredningen föreslår vidare att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att dels arbeta med informationsinsatser gentemot offentliga och idéburna aktörer, dels förvalta och utveckla den föreslagna vägledningen.

Utredaren föreslår att det utan begränsning i tid under vissa förutsättningar ska vara möjligt att reservera kontrakt (oavsett belopp) till idéburna aktörer för välfärdstjänster som räknas upp i bilaga 2a till LOU.

Utredningen föreslår att det bör framgå av LOV att de grundläggande EU-rättsliga principerna inte gäller för valfrihetssystem som saknar ett gränsöverskridande intresse. Vidare föreslås att det ska införas en bestämmelse i LOV som gör det möjligt att reservera rätten att ansöka om att delta i ett valfrihetssystem till idéburna aktörer om det finns särskilda skäl.

Överväganden
Region Stockholms yttrande till Finansdepartementet över betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56).

Region Stockholm ser positivt på mångfald bland de som deltar i regionens upphandlingar och valfrihetssystem. Mångfald i form av en bredd på utförare och driftsformer bidrar inte bara till utvecklandet av god kvalité inom de verksamhetsområden som Region Stockholm ansvarar för utan kan också bidra till kostnadseffektivitet samt ökad valfrihet för invånarna. Region Stockholm anser att idéburna aktörer är ett viktigt inslag i denna mångfald och har också sett exempel på att idéburna aktörer, i konkurrens med andra aktörer, framgångsrikt kan delta i offentliga upphandlingar. Nedan följer Region Stockholms synpunkter på delar av utredningens förslag.

5 En tydlig definition av idéburna aktörer i välfärden
Region Stockholm tillstyrker förslaget att en legaldefinition på idéburna aktörer införs i en särskild lag liksom att registrering av sådana aktörer ska vara möjligt och tillsyn utövas av Länsstyrelsen. Region Stockholm bedömer att en legaldefinition liksom registrering underlättar såväl införande som tillämpning av nya lagar/lagbestämmelser som insamling av statistik. Samtidigt ser Region Stockholm betydande utmaningar gällande den praktiska tillämpningen och de bedömningar som såväl upphandlade myndigheter och tillsynsmyndigheten kommer att behöva göra till följd av detta. Sannolikt kommer resurser att behöva läggas på uppföljning av registrerade aktörer, inklusive exempelvis uppföljning av att otillåtna värdeöverföringar inte sker och av omfattningen av eventuell kommersiell verksamhet.

7.2.4 Tilldelning av offentligt kontrakt enligt LOU
I rättspraxis har begreppet kontrakt och innebörden av ekonomiska villkor getts en mycket vidsträckt tillämpning vilket innebär att många kontrakt är upphandlingspliktiga. Det är vidare den upphandlande myndigheten som har bevisbördan för att ett visst enskilt kontrakt inte är upphandlingspliktigt. Vad gäller gränsdragningen av kontrakt som faller

utanför upphandlingsregelverket och exempelvis bara innebär tillåten bidragsgivning från det offentliga är dessutom komplicerad.

Region Stockholm anser att utredningen tar för lätt på den komplexitet och den upphandlingsrättsliga, verksamhetsmässiga och ekonomiska risk som den upphandlande myndigheten står inför vid beslut om att ett kontrakt inte är upphandlingspliktigt. Även om parterna väljer att kalla en relation IOP och se den som ej upphandlingspliktig innebär den i praktiken ofta sådana krav och ekonomiska villkor att det är frågan om ett upphandlingspliktigt kontrakt. Även så kallade barter-avtal, där andra resurser än pengar utbyts mellan parterna, kan exempelvis vara upphandlingspliktigt.

Region Stockholm ställer sig även frågande till utredningens utgångspunkt att IOP är en samverkansform som bör bygga på tillit. Region Stockholm anser att när skattemedel används (oavsett om det är i form av pengar, personal, lokaler, etc) bör ramarna regleras skriftligt mellan berörda parter då IOP kan involvera stora summor och investeringar. Region Stockholm delar således exempellivs inte utrednings slutsats att en kommun kan/bör ingå avtal med en enskild (juridisk) person om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten utan att reglera detta i ett kontrakt. Ett sådant angreppssätt skulle försvåra uppföljning enligt kommunallagen och även ett formellt ansvarsutkrävande vilket i sig skulle kunna innebära såväl en verksamhetsrisk som en affärsmässig risk. Om det är ett köp av en tjänst ska den som utgångspunkt även konkurrensutsättas. Region Stockholm saknar dessutom en redogörelse av förslagens inverkan på förutsättningarna vid upphandling av ramavtal enligt LOU, av koncessioner respektive av upphandling inom försörjningssektorerna.

7.2.5 Kommuner och regioner

Utredningen har inte närmare redogjort för sina skäl för att välfärdstjänsterna inte skulle omfattas av bestämmelsen om individuellt inriktat stöd i 2 kap. 8§ KL och på vilken grund kriteriet ”synnerliga skäl” är uppfyllt. Allmänt sett gäller vidare en mycket restriktiv syn på kommunala stödinsatser gentemot enskilda företag. Förutom det upphandlingsrättsliga perspektivet är således det rättsliga utrymmet för en IOP enligt Region Stockholm högst begränsat även av kommunalrättsliga och statsstödsrättsliga skäl så snart det är fråga om direkt eller indirekt offentlig finansiering. Region Stockholm anser inte att i utredningen i tillräcklig grad bemöter denna komplexitet.

7.3 Det EU-rättsliga utrymmet i övrigt beträffande IOP
Utredningen gör bedömningen att behandlingscenter för krigsskadade och torterade utgör en icke-ekonomisk verksamhet och redogör för att flera regioner valt att ingå ett IOP, men att en region valt att upphandla motsvarande verksamhet enligt LOU. Att en region valt att upphandla verksamheten tyder enligt Region Stockholm på att det finns en marknad vilket talar mot att frågan är om en icke-upphandlingspliktig tjänst av icke-ekonomiskt intresse. Exemplet indikerar svårigheten för upphandlande myndigheter att göra erforderlig bedömning i det enskilda fallet och den risk som är förknippad därmed.

7.5 Förslag på kriterier och vägledning
Region Stockholm avstyrker förslaget till kriterier liksom vägledningen. Det är enligt Region Stockholm högst oklart vilken rättslig status som kriterier vilka inte införs i lag skulle ha. Härtill ger vägledningen enligt Region Stockholm uttryck för en förenklad bild av vad som är gällande rätt och uppmärksammar inte den betydande rättsliga osäkerheten. Vägledningen riskerar således att ge sken av att frihetsgraderna för de upphandlande myndigheterna är större än vad de i verkligheten är. Trots vägledningen, är det de upphandlande myndigheterna som står hela risken för bedömningen och om fel begås kan det bli både kostsamt och medföra verksamhetsstörningar.

8.1 Bedömningar rörande tillämpningen av upphandlingslagstiftningen
Region Stockholm tillstyrker att Upphandlingsmyndigheten ges ett särskilt informationsuppdrag avseende idéburna aktörernas möjlighet att delta i offentliga upphandlingar. Region Stockholm instämmer även i att det finns möjligheter enligt gällande rätt som bättre än idag skulle kunna utnyttjas för att gynna idéburna aktörers deltagande. Dessa borde med fördel i särskild ordning kunna belysas av Upphandlingsmyndigheten. Om en legaldefinition på idéburna aktörer i enlighet med utredningens förslag införs vore det exempelvis önskvärt att Upphandlingsmyndigheten kartlade hur den definitionen förhåller sig till möjligheterna att enligt gällande upphandlingslagstiftning reservera deltagande eller kontrakt i vissa upphandlingar. Det vore också önskvärt att Upphandlingsmyndigheten på ett handfast sätt belyste gränsdragningen mellan upphandlingspliktiga kontrakt med idéburna aktörer och exempelvis sådana kontrakt som faller utanför upphandlingsregelverket, men innebär tillåten bidragsgivning.

8.2 Reservera kontrakt för upphandlingar över respektive under tröskelvärdet
Region Stockholm avstyrker förslaget om att kontrakt under obegränsad tid ska kunna reserveras. Förslaget skulle, om det förverkligas, kunna slå

sönder fungerande marknader och även hämma tillväxten av marknader. Detta skulle i sin tur kunna medföra såväl högre kostnader för det offentliga som lägre kvalitet. Region Stockholm anser även att förslaget gällande kontrakt med gränsöverskridande intresse är oförenligt med EU-rätten. Region Stockholm konstaterar även att utredningen i denna del kommer fram till en annan slutsats än Välfärdsutredningen (SOU 2016:78) som drog slutsatsen att ett rättsligt utrymme saknades.

Gällande kontrakt där ett gränsöverskridande intresse saknas har Sverige en stor frihet att införa en särreglering. Förslaget är i den delen teoretiskt möjligt att genomföra, men skulle enligt Region Stockholm innebära stora tillämpningssvårigheter gällande såväl de bedömningar som behöver göras inför avtalsingående som den uppföljning och kontroll som behöver ske under avtalstiden gällande exempelvis eventuellt otillåtna värdeöverföringar. Utan en fördjupad utredning som tydliggör gränsdragningarna i praktiken kan Region Stockholm inte heller i en sådan begränsad del tillstyrka förslaget. Som exempel kan nämnas de i praktiken mycket begränsade möjligheterna för en upphandlande myndighet att utan föregående konkurrensutsättning bevisa att ett avtal ”bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen med tjänsten och leder till budgetmässig effektivitet”.

Region Stockholm anser i stället att värdet för direktupphandling för sociala tjänster bör höjas till 7,1 miljoner kronor i enlighet med Förenklingsutredningens förslag, SOU 2018.44. Region Stockholm var i sitt yttrande över den utredningen positiv till förslaget i den delen (LS 2018-0667). Om förslaget avseende höjd direktupphandlingsgräns genomfördes skulle frihetsgraden för de upphandlande myndigheterna öka samtidigt som det blir tydligt när konkurrensutsättning måste ske. Därigenom kan även tillämpningsproblematiken och riskerna för de upphandlande myndigheterna undvikas.

9 Utredningen föreslår ändring i LOV

Region Stockholm är som utgångspunkt positivt inställd till förändringar som innebär ökad handlingsfrihet för upphandlade myndigheter. Inte desto mindre avstyrker Region Stockholm i detta skede förslaget om att de grundläggande principerna inte ska gälla för valfrihetssystem som saknar ett bestämt gränsöverskridande intresse. Principerna är enligt Region Stockholm förnuftiga då de bidrar till förutsägbarhet och konkurrens på lika villkor. De är även enligt förarbetena till LOV helt grundläggande för valfrihetssystems funktionssätt. Frågan uppstår därmed vad som ska vara

styrande för systemen om inte de grundläggande principerna vilken inte besvaras av utredningen.

Region Stockholm ställer sig även frågande till utredningens slutsatser att flera av de tjänster som ingår i valfrihetssystemen saknar ett gränsöverskridande intresse. Enligt Region Stockholms bedömning av gällande rätt är tröskeln för när ett bestämt gränsöverskridande intresse finns låg. Det räcker om utländska leverantörer har ett intresse av att delta i systemet. Till dess att ramarna tydliggörs via rättspraxis skulle förslagen, om de i dessa delar förverkligas, därför enligt Region Stockholm innebära ett betydande mått av rättsosäkerhet i den praktiska tillämpningen av LOV. Samtidigt skulle de nya tilltänkta frihetsgraderna i LOV sannolikt bli högst begränsade.

Region Stockholm avstyrker även förslaget att valfrihetssystem ska kunna reserveras till idéburna aktörer. I sammanhanget kan noteras att Välfärdsutredningen (SOU 2016:78) gjorde bedömningen att det är rättsligt möjligt att reservera ett valfrihetssystem för system som har gränsöverskridande intresse enbart för idéburna aktörer förutsatt att det i det enskilda fallet kan motiveras utifrån de krav som EU-rätten ställer. En åtgärd som medför en inskränkning i de fria rörligheterna måste därmed vara icke-diskriminerande, motiverad av ett tvingande hänsyn till allmänintresset, ägnad att säkerställa förverkligandet av målet med åtgärden och proportionerlig. Bedömningen måste göras i varje enskilt fall och är svår att göra. Vid en prövning skulle en domstol enligt Region Stockholm sannolikt i många fall underkänna tillämpning av undantaget. Om ett undantag enligt det föreslagna ska införas krävs därför enligt Region Stockholm fördjupad utredning. Vidare är det Region Stockholms uppfattning att en möjlighet enligt den föreslagna i praktiken skulle få mycket liten betydelse på grund av svårigheterna att uppfylla förutsättningarna för undantag.

Ekonomiska konsekvenser

Om utredningens förslag genomförs kommer de i vissa delar att bidra till ett rättsosäkert läge vilket innebär att upphandlingar och valfrihetssystem kan ta längre tid att genomföras/införas, men framförallt bidra till ökad risk för domstolsprocesser kopplade till såväl upphandlingar som valfrihetssystem. En del i osäkerheten kan också bidra till att priset blir högre än nödvändigt, kvaliteten lägre än rimligt och möjligheterna till uppföljning försvåras.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Stefan Schildt
Tf chef regiondirektörens stab

Beslutsexpediering:
Akt
Finansdepartementet
Regionledningskontoret regiondirektörens stab

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2020-03-05

Sammanfattning

Idéburna organisationer fyller flera viktiga roller i samhället. Att engagera sig i en organisation ger individer mening, gemenskap och en kraft för sin egen frigörelse. Människor som annars skulle ha svårt att höras får en röstbärare. Civilsamhället bidrar med andra perspektiv än de som offentliga myndigheter och privata företag har. Engagemang kan även bidra till ökad social sammanhållning och föreningslivet är en viktig demokratiskola.

Idéburna organisationer av olika slag har dessutom länge spelat en viktig roll i välfärden. Många av välfärdsstatens institutioner har rötter i verksamheter som en gång utvecklades av föreningar eller trossamfund. De idéburna organisationerna har varit föregångare för sådant som i dag 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 funktionsnedsättningar. 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.

Idéburna aktörer bidrar till mångfalden och till valfrihet för brukare genom att t.ex. tillhandahålla anpassade eller nischade tjänster.

Jämfört med de flesta andra länder i Norden och Europa så är de idéburna aktörernas andel av välfärdssektorn liten i Sverige. De senaste decenniernas ökning av andelen välfärdstjänster som utförs av externa leverantörer har dessutom i huvudsak skett i form av kommersiella

aktörer medan de idéburnas andel förblivit låg. Samtidigt är det inte nödvändigtvis så att en ökad medverkan av idéburna aktörer i välfärden skulle ske på kommersiella aktörers bekostnad. Det kan i stället handla om verksamhet som annars skett i offentlig regi eller om helt nya typer av tjänster, insatser eller lösningar som inte finns hos varken offentliga eller kommersiella aktörer.

Gemensamt för utredningens förslag är att de ökar möjligheterna för idéburna aktörer att delta i utförandet av offentligt finansierade välfärdstjänster och för kommuner och statliga myndigheter att dra nytta av de idéburna aktörernas kompetens, erfarenhet och andra resurser. Gemensamt är också att allt är frivilligt. Idéburna aktörer väljer själva om de ska registrera sig som idéburna aktörer i välfärden och om de ska delta i idéburet offentligt partnerskap, upphandling eller valfrihetssystem. På samma sätt står det fritt för kommuner, regioner och statliga myndigheter att välja om de vill använda de instrument som utredningen föreslår.

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att ta fram ett förslag på en tydlig definition av idéburna aktörer som kan användas för att identifiera och avgränsa dessa från andra aktörer i välfärdsverksamheter och andra närliggande offentligt finansierade och subventionerade verksamheter. Syftet med definitionen har varit att ta fram förslag som främjar ett ökat idéburet deltagande i välfärden. Utredningen har därför även haft i uppdrag att ta fram exempel och beskriva tänkbara tillämpningsområden inom välfärden där en definition av idéburna aktörer kan användas. I syfte att främja samverkan mellan idéburna aktörer och det offentliga har utredningens uppdrag vidare omfattat att föreslå riktlinjer, kriterier eller andra tillämpbara instrument för ingående av idéburet offentligt partnerskap, IOP. I uppdraget har även legat att kartlägga och analysera hur icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse regleras i andra länder inom EES. Det har däremot inte ingått att lämna förslag på skatteområdet.

Begreppet välfärd och välfärdsverksamhet

Till skillnad från vad som gällt för tidigare utredningar med närliggande uppdrag har utredningens direktiv inte pekat ut några specifika områden eller verksamheter. Det har således stått utredningen relativt fritt att definiera vad som i detta sammanhang ska ingå i begreppet välfärd. Någon allmänt vedertagen definition av begreppet finns inte.

Utgångspunkten för utredningens avgränsning av begreppet välfärd har varit utredningens uppdrag. De verksamheter som varit av intresse är sådana som innefattas i en bredare användning av begreppet, som omfattas av någon form av offentlig finansiering och som bedrivs av idéburna aktörer som erhåller sådan finansiering. Med välfärdsverksamhet avses enligt utredningen i detta sammanhang:

- hälso- och sjukvård,
- hälsofrämjande verksamhet,
- sociala omsorgstjänster,
- utbildning, sådan som regleras av skollagen, utbildning och bildning som folkhögskolor och studieförbund genomför, och annan utbildning med kommun, region och statliga myndigheter som huvudman,
- aktiviteter inom arbetsmarknadsområdet, och
- verksamheter som syftar till att öka människors integration och inkludering i samhället samt att motverka segregation och isolering.

Hur idéburen sektor eller motsvarande är organiserad i andra EES-länder

Utredningen har undersökt ett antal länder som bedömts särskilt intressanta.

Utredningens genomgång visar att det är stora variationer mellan länderna beträffande såväl finansieringsform som hur stor andel av välfärden som bedrivs av idéburna aktörer eller motsvarande. Orsakerna till den stora variationen är flera. Hur välfärdssystemen är utformade och hur de växt fram är en del av förklaringen. Det är vanligt med särregler för icke-vinstdrivande organisationer i de länder vi undersökt. Flera, men inte alla, länder har en definition av icke-vinst-

drivande organisationer eller motsvarande. Eventuella definitioner finns ofta i skattelagstiftningen och särreglerna består vanligen av särskilda skatteregler. I två av de undersökta länderna, Norge och Italien, pågår lagstiftningsprocesser med bestämmelser som syftar till att öka eller underlätta för icke-vinstdrivande organisationer att bedriva verksamhet. I Norge rör det en bestämmelse i upphandlingslagstiftningen. I Italien är det fråga om en lag om hela den icke-vinstdrivande sektorn som också inbegriper olika slags samverkansformer. I Norge befinner sig bestämmelsen fortfarande på förslagsnivå. I Italien har lagen beslutats men ännu inte börjat tillämpas.

En definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet

Den definition som utredningen haft i uppdrag att ta fram ska vara långsiktig, hållbar och uppföljningsbar. För att uppnå sitt syfte behöver definitionen även vara förutsebar och lätt att tillämpa. Detta säkerställs enligt utredningens mening genom en rättslig definition i lag samt ett registreringsförfarande för att särskilja de idéburna aktörerna från andra aktörer. Ett sådant förfarande medför också att det blir en likartad bedömning av vilka som uppfyller definitionen. Vidare blir den administrativa bördan mindre för de kommuner och statliga myndigheter som annars skulle behöva kontrollera om förutsättningarna är uppfyllda i varje enskilt fall. Detsamma gäller för de idéburna aktörerna. Det blir även möjligt att ta fram statistik om de idéburna aktörerna om de enkelt kan identifieras och följas över tid.

En viktig avgränsning är att definitionen ska avse idéburna aktörer som bedriver offentligt finansierad verksamhet inom välfärden. Definitionen ska inte vara någon allmän definition av idéburna organisationer eller idéburen verksamhet, utan tar bara sikte på organisationerna i deras egenskap av aktörer inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Idéburen välfärdsverksamhet som inte är offentligt finansierad berörs inte.

Idéburna aktörer bedriver i dag verksamhet i ett flertal olika associationsformer. Det vore enligt utredningens mening olämpligt om definitionen utformades på ett sätt som tvingar existerande idéburna aktörer inom välfärden att ändra sin associationsform för att uppfylla definitionen. Syftet med definitionen är inte att utesluta några

idéburna aktörer utan att avgränsa dem mot offentliga aktörer och mot kommersiella aktörer.

Definitionen och förfarandet måste också vara så utformat att det minimerar riskerna för missbruk. Enligt utredningens förslag ska en organisation för att klassificeras som en idéburen aktör i offentligt finansierad välfärdsverksamhet vara en juridisk person som

1. inte är direkt eller indirekt ägd eller kontrollerad av staten, en kommun eller en region,
2. har ett syfte som är oegennyttigt,
3. bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet, och
4. inte gör några värdeöverföringar till annan än registrerade idéburna aktörer eller till forskning.

Registrering

De idéburna aktörer som uppfyller kraven i definitionen ska kunna registrera sig i ett särskilt register. Att registrera sig som idéburen aktör i offentligt finansierad välfärdsverksamhet ska vara frivilligt. De aktörer som har registrerat sig måste dock under den tid de finns i registret uppfylla lagens krav. Dessutom ska bestämmelsen om begränsningar av värdeöverföringar i den fjärde punkten av definitionen fortsätta gälla i ytterligare fem år efter en avregistrering.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot reglerna om värdeöverföringar ska kunna dömas till böter.

Enligt utredningens förslag ska regeringen bestämma vilken myndighet som ska ansvara för registret. Utredningens bedömning är dock att de länsstyrelser som i dag är tillsyns- och registreringsmyndigheter för stiftelser även bör ansvara för registret över idéburna aktörer i välfärden.

Idéburet offentligt partnerskap

Idéburna offentliga partnerskap (IOP) är en form av samverkan mellan offentliga och idéburna aktörer. De bygger på insikten om att det kan behövas flera perspektiv och flera olika typer av resurser för att lösa vissa problem, framför allt mer komplexa sådana.

Utredningen har utifrån en analys av syftet med sådana partnerskap och de EU-rättsliga förutsättningarna funnit att ett idéburet offentligt partnerskap inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet kan sammanfattas enligt följande:

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.

Partnerskapet får inte innebära en tilldelning av ett offentligt kontrakt, upphandling av en koncession eller ett ramavtal.

Partnerskapet måste vara förenligt med EU:s statsstödsregler. Utredningen redogör för flera olika möjligheter som finns när det gäller statsstödsreglernas tillämpning på IOP. Om den offentliga aktören är en kommun eller region finns det även bestämmelser i kommunallagen och speciallagstiftning att ta hänsyn till.

En vägledning

Utredningen har med utgångspunkt i kriterierna ovan tagit fram en särskild vägledning, med konkreta exempel, där olika alternativ för att kunna ingå idéburna offentliga partnerskap som är förenliga med tillämpliga regelverk, som kommunallagen, upphandlingslagstiftningen och statsstödsreglerna beskrivs.

Ett uppdrag till Upphandlingsmyndigheten

Utredningen föreslår även att Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att arbeta med informationsinsatser gentemot offentliga och idéburna aktörer med utgångspunkt i de kriterier för IOP som utredningen har tagit fram. Upphandlingsmyndigheten ska vidare enligt

förslaget förvalta och utveckla utredningens vägledning utifrån bland annat rättspraxis och praktiska erfarenheter.

Förslag som rör offentlig upphandling

Ett uppdrag till Upphandlingsmyndigheten

Utredningen bedömer att det inom ramen för gällande upphandlingslagstiftning finns möjligheter att bättre ta tillvara det mervärde som idéburna aktörer kan bidra med. Det ligger i Upphandlingsmyndighetens uppdrag att underlätta för idéburna organisationer att delta i upphandlingar. Utredningen har dock noterat att det stöd och vägledningar som hittills tagit fram saknar en inriktning mot idéburna aktörer. Utredningen föreslår därför att myndigheten ska få ett särskilt regeringsuppdrag att arbeta med riktade informationsinsatser gentemot idéburna aktörer och upphandlande myndigheter i syfte att öka de idéburna aktörernas deltagande i upphandlingar. Uppdraget ska enligt förslaget genomföras i samverkan med relevanta aktörer som företrädare för upphandlande myndigheter och för den idéburna sektorn.

Möjlighet att reservera kontrakt till idéburna aktörer

Utredningen bedömer att det finns ett rättsligt utrymme som gör det möjligt att reservera kontrakt till idéburna aktörer för sociala tjänster och övriga tjänster, dvs. sådana tjänster som omfattas av den enklare regimen i upphandlingsdirektivet som gäller för den klassiska sektorn och för svensk del i 19 kap. i lagen om offentlig upphandling (LOU). Stödet för denna bedömning finns enligt utredningen framför allt i praxis från EU-domstolen.

Enligt förslaget ska upphandlande myndigheter ges möjlighet att reservera rätten att delta i en upphandling av de välfärdstjänster som räknas upp i bilaga 2 a till LOU till idéburna aktörer. De tjänster som omfattas av bilagan är exempelvis hälsovård, socialtjänst och närbesläktade tjänster samt undervisnings- och utbildningstjänster. Möjligheten att reservera rätten att delta i upphandlingar till idéburna aktörer gäller under förutsättning att detta bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen med tjänsten och leder till budgetmässig

effektivitet. Att den upphandlande myndigheten önskar en viss andel idéburna leverantörer är dock inte i sig tillräckligt för att motivera att en upphandling reserveras.

Då den föreslagna reservationsmöjligheten bygger på den särställning som sociala tjänster har givits i upphandlingsdirektivet har det som sägs däri om att beakta behovet av tjänsternas kvalitet, kontinuitet, åtkomlighet, överkomlighet, tillgänglighet och omfattning, olika användarkategoriers specifika behov, inklusive missgynnade och utsatta gruppers behov och deltagande betydelse. Om en reservation till idéburna aktörer bidrar till att den sociala målsättningen förverkligas genom högre uppfyllelse av något av ovanstående talar det för att reservationen är tillåten.

Idéburna aktörer kan bidra till högre kvalitet på flera sätt. Om den idéburna aktörens oegennyttiga syfte har en koppling till den aktuella tjänsten kan detta vara en indikation på att kvaliteten har överordnats andra hänsyn när tjänsten utförs. Kvaliteten kan även främjas av att idéburna aktörer arbetar med och för en specifik målgrupp ur ett helhetsperspektiv

När det gäller kontinuitet kan det faktum att idéburna aktörer har ett oegennyttigt syfte göra att de mer naturligt ser såväl till målgruppernas behov som till de långsiktiga effekterna av de tjänster de utför.

Många idéburna aktörer har en nära koppling till brukarna av tjänsten. Det ger verksamheten en särart, ett särskilt värde i jämförelse med verksamhet som bedrivs i offentlig regi eller av kommersiella företag.

Enligt EU-domstolen kan avsaknad av mål om att dela ut medel till ägare innebära budgetmässig effektivitet eftersom ett eventuellt överskott investeras tillbaka i verksamheten och således kommer samhället och brukarna till godo.

Förslag som rör valfrihetssystem

I syfte att främja ett ökat deltagande av idéburna aktörer som leverantörer i valfrihetssystem föreslår utredningen att lagen om valfrihetssystem (LOV) ska ändras så att det framgår att de grundläggande principerna som följer av EUF-fördraget inte ska gälla för valfrihetssystem som saknar ett bestämt gränsöverskridande intresse.

Utredningen föreslår också att det ska införas en bestämmelse i LOV som gör det möjligt att reservera rätten att ansöka om att få delta i ett valfrihetssystem. Det ska dock krävas särskilda skäl för det.

De idéburna aktörerna menar att det i många befintliga valfrihetssystem är svårt att få fram information till brukare om de idéburna organisationernas särart. Utredningens bedömning är att det är möjligt och även lämpligt att vid information till enskilda om leverantörer i ett valfrihetssystem lämna information om att en leverantör är en registrerad idéburen aktör.

Andra områden där definitionen skulle kunna användas

När det finns en tydlig definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet kan denna även användas vid bidragsgivning från såväl staten som kommuner och regioner i de fall detta anses lämpligt.

Definitionen kommer också att innebära förbättrade möjligheter att ta fram statistik om idéburna aktörer. Sådan statistik kan användas för olika sorters jämförelser mellan idéburna aktörer och andra aktörer, offentliga eller privata. Den kan även exempelvis användas för att undersöka om regler gett de effekter som avsetts.

Definitionen kan i framtiden få fler användningsområden. När den väl finns på plats kommer det att vara möjligt, om det befinns lämpligt, att exempelvis besluta om särregler för idéburna aktörer.

Ikraftträdande

Den nya lagen om registrering av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet och de föreslagna ändringarna i LOV och LOU föreslås träda i kraft den 1 juli 2021.