§ 129

Motion 2020:54 av Lars Bryntesson (S) m.fl. om en regional strategi för att använda idéburna offentliga partnerskap (IOP)

RS 2020-0788

Ärendebeskrivning

Lars Bryntesson m.fl. (S) föreslår i en motion att regionstyrelsen får i uppdrag att ta fram en regional strategi för att använda idéburna offentliga partnerskap (IOP) samt att samtliga nämnder för i uppdrag att inventera inom vilka områden ett IOP skulle kunna vara möjliga och lämpliga att ingå under mandatperioden.

Beslutsunderlag

Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Motion 2020:54
Hälso- och sjukvårdsnämndens yttrande den 13 april 2021

Yrkanden

Ordförande Irene Svenonius (M) yrkar bifall till regionrådsberedningens förslag i skrivelse den 11 augusti 2021 (bilaga).
Aida Hadzialic (S) och Anna Sehlin (V) yrkar bifall till motionen.

Proposition

Ordföranden ställer de två förslagen till beslut mot varandra och finner att regionstyrelsens beslutar i enlighet med regionrådsberedningens förslag.

Beslut

Regionstyrelsen föreslår att regionfullmäktige beslutar följande.

> Motion 2020:54 av Lars Bryntesson m.fl. (S) avslås med hänvisning till vad som sägs i regiondirektörens tjänsteutlåtande.

Reservation

Aida Hadzialic (S) och Anna Sehlin (V) anmäler reservation från S-ledamöterna respektive V-ledamöterna till förmån för eget förslag till beslut.

Expedieras till

Regionfullmäktige

Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2021-08-11

RS 2020-0788

Regionstyrelsen

Motion 2020:54 av Lars Bryntesson (S) m.fl. om en regional strategi för att använda idéburna offentliga partnerskap (IOP)

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Lars Bryntesson m.fl. (S) föreslår i en motion att regionstyrelsen får i uppdrag att ta fram en regional strategi för att använda idéburna offentliga partnerskap (IOP) samt att samtliga nämnder för i uppdrag att inventera inom vilka områden ett IOP skulle kunna vara möjliga och lämpliga att ingå under mandatperioden.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår regionstyrelsen föreslå att regionfullmäktige beslutar följande.

Motion 2020:54 av Lars Bryntesson m.fl. (S) avslås med hänvisning till vad som sägs i regiondirektörens tjänsteutlåtande.

Regionrådsberedningens motivering

Regionrådsberedningen instämmer i regiondirektörens yttrande, i övrigt anförs följande.

Frågan om Region Stockholms samarbete med idéburna aktörer har varit uppe för behandling i regionfullmäktige tidigare. Den 7 maj 2019 behandlades motion av Håkan Jörnehed (V) och Birgitta Sevefjord (V), (LS 2017-1531) i regionfullmäktige. Även Jonas Lindberg m.fl. (V) har i motion 2020:38, framfört förslag om IOP-avtal. Motionen återremitterades den 4 maj 2021 och har ännu inte behandlats i regionfullmäktige.

Regionfullmäktige har i budget för 2019 uttalat att den idéburna välfärdens konkurrenskraft behöver stärkas. Hälso- och sjukvårdsnämnden har i verksamhetsplan för 2019 givit ett utredningsuppdrag beträffande frågan. Branschorganisationen FAMNA, Riksorganisationen för idéburen vård och social omsorg, har till Region Stockholms kommunicerat ett dokument med förslag på åtgärder.

Det finns i dag en överenskommelse om IOP inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen som omfattar metodutveckling gällande samverkan mellan kommunala aktörer och hälso- och sjukvården för barn och unga. På grund av det osäkra juridiska läget och i väntan på klargörande lagstiftning har sjukvårdsförvaltningen dock valt att upphandla tjänster och inte ingå IOP med idéburna aktörer.

Det är positivt att en mångfald av aktörer deltar i regionens upphandlingar och valfrihetssystem. Idéburna aktörer är ett viktigt inslag i denna mångfald. Det praktiska utrymmet att ingå ett lagligt IOP är i dagsläget mycket begränsat och komplext. Det gäller särskilt specifika bestämmelser om reserverade kontrakt som är omgärdade av flera begränsade tillämpningsförutsättningar. Regionens nämnder och bolag ska i enlighet med den inköpspolicy som gäller i Region Stockholm alltid analysera sina strategier för inköp så att både stora och mindre aktörer kan komma ifråga. En regional strategi för användande av IOP bedöms dock inte idag leda till ökat användande. Detta på grund av de legala begränsningarna som framförallt upphandlingsregelverket uppställer. Ett regelverk som syftar till tillvaratagande av konkurrens för att likabehandla marknadsaktörer och ett ansvarfullt användande av skattemedel.

Både regionledningskontoret och hälso-och sjukvårdsnämnden gör bedömningen att Region Stockholm bör avvakta med att utarbeta en regional strategi för IOP eller inventering av lämpliga sådana till dess att Regeringskansliet behandlat den senaste utredningen Idéburen välfärd och analyserat de EU-rättsliga förutsättningarna för eventuell ny lagstiftning gällande IOP. Regionrådsberedningen instämmer i den bedömningen.

Beslutsunderlag

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande
2. Motion 2020:54
3. Hälso- och sjukvårdsnämndens yttrande den 13 april 2021

Irene Svenonius

Regionledningskontoret
Johanna Elmstedt

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-06-24

RS 2020-0788

Regionstyrelsen

Motion 2020:54 av Lars Bryntesson (S) m.fl. om en regional strategi för att använda idéburna offentliga partnerskap (IOP)

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår regionstyrelsen föreslå att regionfullmäktige beslutar följande.

> Motion 2020:54 av Lars Bryntesson m.fl. (S) avslås med hänvisning till vad som sägs i regiondirektörens tjänsteutlåtande.

Sammanfattning

Lars Bryntesson m.fl. (S) föreslår i en motion att regionstyrelsen får i uppdrag att ta fram en regional strategi för att använda idéburna offentliga partnerskap (IOP) samt att samtliga nämnder för i uppdrag att inventera inom vilka områden ett IOP skulle kunna vara möjliga och lämpliga att ingå under mandatperioden.

Regionledningskontoret ser inte att ett uppdrag till regionstyrelsen att utarbeta en regional strategi för Region Stockholm och att samtliga nämnder och bolag får i uppdrag att göra en inventering skulle leda till ökade möjligheter att ingå IOP. Inte heller skulle uppdragen medföra ytterligare klargöranden än vad som redan är känt och väl analyserat av tidigare statliga utredningar. Avsaknaden av tillåtande lagstiftning har också betydelse för slutsatsen.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer regionledningskontoret att förslagen i motionen bör avslås.

Bakgrund

Motionärerna föreslår att regionstyrelsen får i uppdrag att utarbeta förslag till IOP-strategi för Region Stockholm, att behandlas av fullmäktige före den 31 mars 2021 samt att uppdra till samtliga nämnder att inventera inom vilka områden IOP skulle kunna vara möjliga och lämpliga att ingå under mandatperioden.

I motionen framförs bl.a. att idéburna organisationer och andra icke vinstdrivande sammanslutningar fyller en viktig funktion i samhället men trots detta är Sverige långt efter stora delar av Europa när det gäller förmågan att ta tillvara de idéburna aktörerna, samt att det idéburna föreningslivet är viktigt för vår välfärd, vår tillväxt och vår demokrati.

Motionärerna anser att i och med den omfattande genomgång som utredningen Idéburen välfärd, SOU 2019:56, har gjort samt regionstyrelsens yttrande över betänkandet Idéburen välfärd av den 16 juni 2020 har Region Stockholms möjligheter att ingå IOP med idéburna aktörer tydliggjorts och förutsättningarna för Region Stockholm att utveckla IOP har tagit ett stort steg framåt. Tidigare huvudsakliga invändningar och frågetecken har, enligt motionärerna, retts ut och de legala förutsättningarna har klargjorts på ett rimligt sätt. Därmed bör Region Stockholm nu kunna börja arbeta mer systematiskt med denna samverkansform.

Motionen har remitterats till hälso- och sjukvårdsnämnden.

Regionledningskontorets förslag och motivering

Bakgrund
Idéburna offentliga partnerskap (IOP), är en form av samverkan mellan offentliga och idéburna aktörer, som innebär att en offentlig och en idéburen aktör samarbetar avseende ett överenskommet ändamål, där den offentliga aktören bidrar med finansiering och den idéburna aktören bidrar med verksamhetsdrift. Samarbetet bygger på en ömsesidig och jämbördig partsrelation, baserad på tillit, där gemensamma beslut tas om det överenskomna allmännyttiga ändamålet.

Idéburna organisationer anses bidra till samhällsnytta och mångfald i välfärden. Flera utredningar har framhållit att idéburna organisationer utgör betydelsefulla aktörer inom välfärdssystemen som utförare av offentligt finansierad välfärd.

Svårigheten, som också lett till att många utredningar genomförts, avseende IOP är att viljan att ingå ett IOP och det praktiska genomförandet av IOP ställts mot och begränsas av det upphandlingsrättsliga regelverket. Ett idéburet offentligt partnerskap 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 eller ingår ett ramavtal så är det inte ett partnerskap, utan upphandlingsregelverket måste tillämpas. Ett IOP är i första hand att ses som en samverkansform som bygger på tillit

och som inte utformas som ett kommersiellt avtal med ömsesidiga reglerade skyldigheter.

De idéburna aktörernas betydelse för välfärden
Bland annat i betänkandet Ordning och reda i Välfärden, SOU 2016:78 framförs att de idéburna aktörer som drivs utan vinstintresse fyller en viktig roll i välfärden och att de kan öka mångfalden och valfriheten för brukarna samt tillhandahålla tjänster som kanske annars inte skulle erbjudas. De idéburna organisationerna har historiskt bidragit till innovation inom välfärden genom att tillhandahålla nya former av välfärdstjänster innan de kommit att i större skala utföras av det offentliga.

Betänkandet Palett för ett stärkt civilsamhälle, SOU 2016:13, pekar på att idéburna aktörer ofta tar ett större ansvar och skapar ett mervärde för brukare eller mottagare av tjänster.

Utredningen om vissa förenklade upphandlingsregler, Förenklings-utredningen (SOU 2018:44) hade i uppdrag att lämna förslag till hur icke-direktivstyrd upphandling och upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster kan göras enklare och mer flexibla.

Mot bakgrund av Förenklingsutredningens förslag har regeringen den 3 juni 2021 lämnat en remiss till lagrådet för synpunkter. I lagrådsremissen, Ett förenklat upphandlingsregelverk, föreslår regeringen bland annat att direktupphandlingsgränsen för sociala tjänster och andra särskilda tjänster ska höjas upp till tröskelvärdena, dvs. 7,7 miljoner kronor. En höjd direktupphandlingsgräns innebär nya möjligheter för exempelvis små eller nystartade företag och ideellt drivna idéburna aktörer att få utföra tjänster åt det allmänna och ge de upphandlande myndigheterna största möjliga flexibilitet att utforma upphandlingen med beaktande av tjänsternas speciella karaktär.

Vidare föreslås att möjligheten att reservera upphandlingar av sociala tjänster och andra särskilda tjänster för vissa organisationer, till exempel. idéburna aktörer ska genomföras fullt ut i lagen om offentlig upphandling, LOU, dvs. möjligheten att reservera upphandlingar för vissa tjänster bör införas även i det nya icke-direktivstyrda regelverket.

Motionärerna hänvisar till en senare utredning som särskilt behandlat förutsättningarna för IOP. Utredningen antog namnet Idéburen välfärd, SOU 2019:56. Syftet med utredningen var att främja ett ökat idéburet deltagande i välfärden genom att underlätta bland annat vid bidragsgivning, lagstiftning och samverkan. Regeringens målsättning var att få fler idéburna organisationer att verka som aktörer i välfärden samt att

öka andelen av offentligt finansierad eller subventionerad välfärdsverksamhet som bedrivs av idéburna aktörer. Utredningen överlämnade sitt betänkande den 12 december 2019.

Utredningen Idéburen välfärd SOU 2019:56
Utredningen har gjort en gedigen analys av förutsättningarna för att tillämpa IOP ur många aspekter. Några av dess slutsatser redovisas här.

Utredningen föreslår att vissa kriterier ska vara vägledande för ett IOP 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

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

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.

Därutöver har utredningen tagit fram en vägledning som åskådliggör hur kriterierna kan användas och i vägledningen framgår schematiskt de rättsliga förutsättningarna att ingå ett IOP.

Utredningen föreslår även 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.

Utredningen kommer också till slutsatsen att enligt utredningens definition av IOP får ett partnerskap inte innebära en tilldelning av ett offentligt kontrakt enligt upphandlingslagstiftningen. Det vill säga om omständigheterna är sådana att det i själva verket är fråga om att en offentlig aktör köper en tjänst genom ett offentligt kontrakt eller ingår ett ramavtal så är det inte ett partnerskap. Utredningen redovisar också andra

möjligheter att verka för ökat användande av IOP tex genom tillämpning av de upphandlingsrättsliga reglerna om reserverade kontrakt.

Region Stockholm yttrade sig den 16 juni 2020 över utredningens betänkande och tillstyrkte utredningens bedömning om vad som är lämpliga kriterier för idéburet offentligt partnerskap. Region Stockholm ansåg dock att förslaget om att införa ett register innebär en ökad administrativ börda bl.a. i och med att en upphandlande myndighet ändå måste göra en egen prövning om aktörerna uppfyller kriterierna vid en upphandling då det inte går att ställa krav på att en aktör ska vara registrerad.

Förslaget att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att arbeta med riktade informationsinsatser tillstyrktes. Tydliga definitioner och klara besked om vilka regler som gäller för det annars öppna begreppet ansågs vara en förutsättning för stabil relation mellan det offentliga och idéburna aktörerna.

Region Stockholm avstyrkte förslag om ändring av LOV och LOU, genom förslagen riskerar en betydande osäkerhet uppstå. Att inte ta hänsyn till gällande rättspraxis eller den bevisbörda som upphandlande myndighet har i fråga om ett kontrakt är upphandlingspliktigt skapar en osäkerhet som ytterst innebär att den upphandlande myndigheten måste skapa säkerhetsmarginaler för att slippa den juridiska risken.

Vidare ansåg Region Stockholm att den vägledning som bifogats utredningen innebär att de legala förutsättningarna för att ingå ett IOP har klargjorts på ett rimligt sätt. Den omfattande genomgång som utredningen har gjort ansågs tydliggöra Region Stockholms möjlighet att ingå partnerskap med idéburna aktörer och ansågs utgöra ett stöd i användningen av IOP inom välfärden. Region Stockholm framhöll även att idéburna organisationer har varit en viktig part och kvalitativ förstärkning på olika sätt till offentlig sektors egen verksamhet.

Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet och något lagstiftningsförslag har ännu inte presenterats.

Högsta förvaltningsdomstolens dom i Alingsåsmålet
Efter att utredningen lämnade sitt betänkande SOU 2019:56 har Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) den 11 mars 2020 avgjort ett mål som ytterligare tydliggjort upphandlingsbestämmelsernas betydelse för tillämpning av IOP det så kallade Alingsåsmålet (HFD 2020 ref 15).

Alingsås kommun hade beslutat att låta Stiftelsen Bräcke diakoni driva ett äldreboende inom ramen för ett IOP i stället för att upphandla driften. Enligt avtalet var syftet med samarbetet att gemensamt skapa förutsättningar för en unik sammanhållen vårdkedja med fokus på helhet i vården av och omsorgen om personer med demenssjukdom. Stiftelsen skulle tillhandahålla bland annat drift av äldreboendet och hemtjänst med demensinriktning. Genom det avtal som var föremål för prövning åtog sig stiftelsen att tillhandahålla tjänster, äldreboende, för kommunens räkning i utbyte mot ekonomisk ersättning.

HFD menade att det var fråga om ett avtal med ekonomiska villkor i upphandlingslagstiftningens mening och anförde att upphandlings-lagstiftningen inte innehåller något undantag för tjänster av de slag som omfattas av avtalet. Det rörde sig också om ett område där det redan finns en marknad i Sverige för liknande tjänster. Vidare anförde domstolen att eftersom stiftelsen tillhandahåller tjänster på en marknad är stiftelsen att betrakta som en leverantör i upphandlingslagstiftningens mening och det saknade betydelse om stiftelsen varken har ett vinstsyfte, är organiserad som ett företag eller närvarar stadigvarande på marknaden.

Avtalet mellan kommunen och stiftelsen ansågs därför utgöra ett tjänstekontrakt enligt LOU och att parterna betecknat avtalet som ett idéburet offentligt partnerskap föranledde ingen annan bedömning.

Domen innebär att rättsläget har tydliggjorts om i vilka fall en IOP inte är förenlig med LOU.

Tidigare motioner om IOP i regionfullmäktige
Frågan om Region Stockholms samarbete med idéburna aktörer har varit uppe för behandling i regionfullmäktige tidigare.

Den 7 maj 2019 behandlades motion av Håkan Jörnehed (V) och Birgitta Sevefjord (V), (LS 2017-1531) i regionfullmäktige. Motionärerna hade föreslagit att Region Stockholm skulle se över möjligheten att ingå så kallat idéburet offentligt partnerskap (IOP) med idéburna aktörer.

Regionfullmäktige delade motionärernas ambition att öka möjligheten för idéburna aktörer att erbjuda sin verksamhet till regionens invånare och konstaterade att Region Stockholm redan arbetar på olika sätt för att möjliggöra ett brett utbud av olika aktörer. Bedömningar av om verksamheten ska drivas i egen regi eller konkurrensutsättas görs regelmässigt och om konkurrensutsättning blir aktuellt kan det alltså bli aktuellt att överväga så kallade reserverade kontrakt. I dag finns inget särskilt undantag i LOU för IOP.

Även Jonas Lindberg m.fl. (V) har i motion 2020:38, framfört förslag om att Region Stockholm snarast genom IOP-avtal eller i egen regi startar en mottagning och verksamhet som riktar sig exklusivt till vårdpersonal med psykisk ohälsa och utmattningssymtom, (RS 2020-0554). Motionen återremitterades den 4 maj 2021 och har ännu inte behandlats i regionfullmäktige.

Övervägande
Regionstyrelsens synpunkter över utredningen Idéburen välfärd, SOU 2019:56 har redogjorts för ovan. Regionstyrelsen är av uppfattningen att de idéburna aktörerna bidrar till mångfald vilket bidrar inte bara till utvecklandet av god kvalité utan kan också bidra till kostnadseffektivitet samt ökad valfrihet för invånarna. Idéburna aktörer är därför ett viktigt inslag i denna mångfald.

Regionledningskontoret anser att utredningen Idéburen välfärd har gjort en grundlig genomgång av hur idéburna aktörer kan delta i välfärden och i stort sett klargjort de legala förutsättningarna för IOP. Det finns flera förslag i utredningens betänkande som syftar till att förenkla samarbete mellan idéburen och offentlig sektor vilket är positivt.

I den vägledning som utredningen presenterade i betänkandet och som motionären hänvisar till framgår schematiskt de rättsliga förutsättningarna att ingå IOP, men även om kriterierna och förutsättningarna för ett sådant samarbete klargörs i vägledningen och i betänkandet ser inte regionledningskontoret att det legala utrymmet i praktiken har ökat eller ändrats.

Den juridiska komplexiteten kvarstår och hänför sig framförallt till begreppet kontrakt som enligt LOU har getts en mycket vidsträckt tillämpning i rättspraxis. Ett IOP-avtal som avser en prestation som utförs åt en upphandlande myndighet mot ersättning omfattas av upphandlings-regelverket och måste därför konkurrensutsättas, såvida inte något av undantagen i regelverket är tillämpliga. Upphandlingsreglerna, som bygger på EU:s upphandlingsdirektiv, gäller således fullt ut oaktat utredningens betänkande. Därutöver måste kommunallagens bestämmelser om krav på

likabehandling och stöd till enskild samt EU:s statsstödsregelverk beaktas vid ingående av ett samarbete.

Det praktiska utrymmet att ingå ett lagligt IOP är med andra ord fortsatt mycket begränsat och lika komplex som tidigare. Det gäller särskilt specifika bestämmelser om reserverade kontrakt som är omgärdade av flera begränsade tillämpningsförutsättningar.

Motionärerna framhåller ett behov av en regional strategi syftande till utökat användande av IOP. Nyttan och ambitionen av samarbete med idéburna aktörer ifrågasättas inte, utan den begränsade frågan är om det är rättsligt möjligt. Utredningen Idéburen välfärd har bidragit till analysen på ett förtjänstfullt sätt. En regional strategi för användande av IOP bedöms dock inte idag leda till ökat användande. Det är inte viljan som saknas utan de legala begränsningarna som framförallt upphandlingsregelverket uppställer. Ett regelverk som syftar till tillvaratagande av konkurrens för att likabehandla marknadsaktörer och ett ansvarfullt användande av skattemedel. Mot bakgrund föreslås att motionen avslås då en IOP- strategi inte kommer kunna bidra till en utveckling av fler IOP i Region Stockholm.

Motionärerna föreslår också att samtliga nämnder och bolag ska inventera inom vilka områden IOP skulle kunna vara möjliga och lämpliga att ingå under mandatperioden. All verksamhet i regionen utgår från regionens grundläggande uppdrag. Om uppgifter, utveckling eller forskning behövs på något område måste en analys göras av vilket behov som ska tillgodoses. Först därefter hur det ska genomföras. Den kan utföras av den egna organisationen eller genom uppdrag till en extern aktör. Att göra en analys av lämpliga IOP kan innebära, sett mot bakgrund av de begränsande möjligheterna att utge ersättning till aktörer utanför regionen, såsom regionen anses agera på sätt som riskerar att konkurrensen snedvrids eller en risk för icke tillåtet stöd uppmuntras. Motionärens förslag avstyrks eftersom det inte kan anses bidra till den nytta som motionärerna önskar att IOP ska möjliggöra.

Däremot behöver regionens nämnder och bolag i enlighet med den inköpspolicy som gäller i Region Stockholm alltid analysera sina strategier för inköp så att både stora och mindre aktörer kan komma ifråga. Särskilt kan framhållas vad hälso- och sjukvårdsnämnden anför i sitt yttrande att dess förvaltning ser positivt på mångfald bland de som deltar i regionens upphandlingar och valfrihetssystem och idéburna aktörer är ett viktigt inslag i denna mångfald. Det finns i dag en överenskommelse om IOP inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen som omfattar metodutveckling gällande

samverkan mellan kommunala aktörer och hälso- och sjukvården för barn och unga. På grund av det osäkra juridiska läget och i väntan på klargörande lagstiftning har sjukvårdsförvaltningen dock valt att upphandla tjänster och inte ingå IOP med idéburna aktörer.

Sammanfattningsvis är regionledningskontorets bedömning densamma som hälso- och sjukvårdsnämndens att Region Stockholm bör avvakta med att utarbeta en regional strategi för IOP eller inventering av lämpliga sådana till dess att Regeringskansliet behandlat den senaste utredningen Idéburen välfärd och analyserat de EU-rättsliga förutsättningarna för eventuell ny lagstiftning gällande IOP.

Ekonomiska konsekvenser
Beslutet förväntas få oförändrade ekonomiska konsekvenser.

Hans-Erik Malmros
Tf regiondirektör

Anne Rundquist
Chefsjurist

Beslutsunderlag

1. Motion 2020:54
2. Hälso- och sjukvårdsnämndens yttrande den 13 april 2021

Beslutsexpediering

1. Hälso- och sjukvårdsnämnden

Godkänd av Hans-Erik Malmros, 2021-06-24

Socialdemokraterna
FRAMTIDSPARTIET

MOTION
2020-10-13

Motion av Lars Bryntesson (S) m.fl. om att ta fram en regional strategi för att använda Idéburna-offentliga partnerskap (IOP)!

Samhället är större än marknaden och staten/det offentliga. Välfärden bygger vi tillsammans och består av mer än det som skattekronorna betalar. Så har det varit historiskt och så kommer det att vara också i framtiden. I grunden bygger det på att vi som medborgare bryr oss om varandra, tar gemensamt ansvar och löser många av våra behov tillsammans.

Vårt gemensamma välfärdsbygge

I uppbyggnaden av den moderna välfärdsstaten var en viktig devis ”att tjäna varandra”, istället för att tjäna på andra. När en hel generation sjuksköterskor utbildades skedde det under mottet ”bären varandras bördor”. Samverkan och samarbete underlättade tillvaron och gjorde utmaningar lättare att lösa. I syfte att sprida välfärden till fler byggdes den ut genom kommuner och tidigare landsting som på allt fler områden övertog insatser som tidigare sköttes av frivilliga sammanslutningar. Under senare år har verksamhet som tidigare sköttes i offentlig regi i allt större utsträckning lämnats över till privata utförare. Omfattningen och styrningen av detta är och kommer säkert under lång tid att vara en ständig central fråga i den politiska diskussionen.

Men en sak bör vi alla, från vänster till höger, kunna vara relativt överens om: Även idag fyller ideella föreningar, idéburna organisationer, trossamfund, kooperativa föreningar, ömsesidiga bolag, allmännyttiga stiftelser och andra icke vinstdrivande sammanslutningar en viktig funktion i samhället. Detta märks inte minst när vi utsätts för särskilda påfrestningar, såsom det stora flyktingmottagandet 2015 och covid 19-pandemin i år. Utan de frivilliga insatser som görs i civilsamhällets regi skulle samhället vara både fattigare och frostigare. Ensamheten skulle breda ut sig än mer, och med den också oron och rädslan över det främmande.

Vi är alltför dåliga på att samverka med idéburen sektor

Men hur bra är vi egentligen på att ta tillvara kraften i den idéburna sektorn? Trots vår stolta tradition och höga ambition att bygga samhällsgemenskapen stark ligger vi långt efter våra grannländer och stora delar av övriga Europa när det gäller förmågan att ta tillvara de idéburna aktörerna. Deras andel av den skattefinansierade välfärden, såväl utbildning som hälso- och sjukvård, är avsevärt lägre än i t ex Danmark och Norge. Och till skillnad från i många andra länder går den hos oss åt neråt. Det är en olycklig utveckling.

Det idéburna föreningslivet är viktigt för både vår välfärd, vår tillväxt och vår demokrati! Vi måste på olika sätt slå vakt om detta, och vara vaksamma mot de system som utesluter eller riskerar att underminera dess existens. Det finns i historien flera internationella exempel som visar hur illa det kan gå för samhällen som helt eller till stor del förlorar ett självständigt och demokratiskt uppbyggt civilsamhälle. Det ligger i vårt gemensamma intresse att detta inte sker i Sverige. Och är därmed också en viktig del av vårt gemensamma ansvar.

Tidigare diskussion i Regionfullmäktige

Regionfullmäktige har vid några tidigare tillfällen diskuterat frågan om närmare samverkan mellan Region Stockholm och de ideella och idéburna organisationer som verkar här. En fråga har varit viljan och möjligheten att ingå idéburna-offentliga partnerskap (IOP). Någon utveckling har dock inte skett

på detta område, med hänvisning till legala otydligheter och att invänta den statliga utredning om idéburna aktörer i välfärden som lämnade sitt betänkande i december 2019.

Regionens remissvar på utredningen idéburen välfärd ger hopp

I betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56) lämnas en rad förslag för att stärka den idéburna välfärden i framtiden. Frågan om IOP belystes särskilt av utredningen, men någon specifik lagstiftning föreslogs inte. Däremot skulle utredningen, enligt sina direktiv, klargöra det legala utrymmet för IOP och därmed belysa de juridiska förutsättningarna i förhållande till bl a upphandlingslagstiftning och regler om otillåtet statsstöd. Detta gjordes genom en särskild bilaga ”Idéburet offentlig partnerskap – Vägledning”, som på ett översiktligt sätt prövar dessa aspekter och visar när IOP går att använda.

Utredningen konstaterar att IOP är en form av samverkan mellan offentliga och idéburna aktörer, vilket bygger på insikten att det kan behövas flera perspektiv och flera olika typer av resurser för att lösa vissa problem, framför allt mer komplexa sådana. Utifrån en analys av syftet med sådana partnerskap samt de EU-rättsliga förutsättningarna kom utredningen fram till följande kriterier för IOP 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.

Regionstyrelsen beslutade den 16 juni om sitt remissvar på utredningen och utvecklade därmed sin syn på dessa frågor. Av remissvaret framgår i frågan om IOP:

”*Även om det finns ett visst tolkningsutrymme innebär den vägledning som bifogas betänkandet att utredningen på ett rimligt sätt klargjort de legala förutsättningarna för IOP. Regionstyrelsen ställer sig bakom SKR:s yttrande i denna del och delar därmed utredningens bedömning om vad som är lämpliga kriterier för idéburet-offentligt partnerskap.*

Den omfattande genomgång som utredningen har gjort tydliggör regionens möjligheter att ingå IOP med idéburna aktörer vilket kommer att utgöra ett stöd i användningen av IOP inom välfärden också inom Region Stockholm.”

Genom detta ställningstagande har förutsättningarna att också inom Region Stockholm gå vidare med utvecklingen av IOP tagit ett stort steg framåt. Tidigare huvudsakliga invändningar och frågetecken har retts ut och de legala förutsättningarna har klargjorts på ett rimligt sätt. Därmed har regionen möjligheter att ingå IOP tydliggjorts och även vår region bör nu kunna börja arbeta mer systematiskt med denna samverkansform. Dags att gå vidare i frågan!

Mot bakgrund av ovanstående föreslår Socialdemokraterna att fullmäktige beslutar

Att uppdra till Regionstyrelsen att utarbeta förslag till IOP-strategi för region Stockholm, att behandlas av fullmäktige före den 31 mars 2021.

Att uppdra till samtliga nämnder att inventera inom vilka områden IOP skulle kunna vara möjliga och lämpliga att ingå under mandatperioden.

Socialdemokraterna
FRAMTIDSPARTIET

MOTION
2020-10-13

Stockholm den 5 oktober 2020

Lars Bryntesson (S)

Conny Fogelström (S)

Liselott Vahermägi (S)

Maria Kjellsdotter Rydinger (S)

§ 106
Yttrande över motion 2020:54 av Lars Bryntesson m.fl. s (S) om att ta fram en regional strategi för att använda Idéburna -offentliga partnerskap (IOP)

HSN 2020-1631

Ärendebeskrivning

Regionstyrelsen har begärt att hälso- och sjukvårdsnämnden ska yttra sig över motion 2020:54 om att ta fram en regional strategi för att använda Idéburna -offentliga partnerskap (IOP). I motionen föreslår Lars Bryntesson (S) m.fl. att regionfullmäktige uppdrar till regionstyrelsen att utarbeta förslag till IOP-strategi för Region Stockholm samt att ge förvaltningar och bolag uppdrag att inventera inom vilka områden IOP skulle kunna vara möjliga och lämpliga att ingå under mandatperioden.

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande
Motion av Lars Bryntesson (S) m.fl. om att ta fram en regional strategi för att använda Idéburna-offentliga partnerskap (IOP)

Yrkande

1. Ordförande Anna Starbrink (L) yrkar bifall till förvaltningens förslag.
2. Talla Alkurdi (S) yrkar med instämmande av Jonas Lindberg (V) bifall till motionen.

Propositionsordning

Ordföranden Anna Starbrink (L) ställer proposition på förslagen och finner att hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar enligt ordförandens förslag.

Beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar följande:

Tjänsteutlåtande över motion 2020:54 överlämnas till regionstyrelsen som nämndens yttrande.

Reservation

Talla Alkurdi (S) anmäler att S-ledamöterna reserverar sig mot beslutet.
Jonas Lindberg (V) anmäler att V-ledamöterna reserverar sig mot beslutet.

Paragrafen är justerad

Region Stockholm

Hälso- och sjukvårdsnämnden

PROTOKOLLSUTDRAG
2021-04-13

Expedieras till

Regionstyrelsen
Akten

Hälso- och sjukvårdsnämnden
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
Planeringsenhet
Nils Edsmalm

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-03-23

HSN 2020-1631

Hälso- och
sjukvårdsnämnden

Yttrande över motion 2020:54 av Lars Bryntesson m.fl. s (S) om att ta fram en regional strategi för att använda Idéburna -offentliga partnerskap (IOP)

Ärendebeskrivning

Regionstyrelsen har begärt att hälso- och sjukvårdsnämnden ska yttra sig över motion 2020:54 om att ta fram en regional strategi för att använda Idéburna -offentliga partnerskap (IOP). I motionen föreslår Lars Bryntesson (S) m.fl. att regionfullmäktige uppdrar till regionstyrelsen att utarbeta förslag till IOP-strategi för Region Stockholm samt att ge förvaltningar och bolag uppdrag att inventera inom vilka områden IOP skulle kunna vara möjliga och lämpliga att ingå under mandatperioden.

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande
Motion av Lars Bryntesson (S) m.fl. om att ta fram en regional strategi för att använda Idéburna-offentliga partnerskap (IOP).

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar följande:

Tjänsteutlåtande över motion 2020:54 överlämnas till regionstyrelsen som nämndens yttrande.

Förvaltningens motivering till förslaget

Bakgrund
Lars Bryntesson (S) m.fl. lyfter i motionen fram betydelsen av den idéburna sektorn i samhället. ”Även idag fyller ideella föreningar, idéburna organisationer, trossamfund, kooperativa föreningar, ömsesidiga bolag, allmännyttiga stiftelser och andra vinstdrivande sammanslutningar en

viktig funktion i samhället" I motionen framhålls att regioner och kommuner är dåliga på att samverka med idéburen sektor.

I motionen hänvisas till utredningen Idéburen välfärd (SOU 2019:56). Motionärerna menar att de juridiska förutsättningarna och det legala utrymmet för överenskommelse om IOP i förhållande till upphandlingslagstiftning och regler om otillåtet statsstöd har klargjorts av utredningen.

I motionen hänvisas också till det tilläggsyttrande över utredningen som regionstyrelsen beslutade om den 16 juni 2020 där uppfattningen är att utredningen har klargjort de legala förutsättningarna för IOP och tydliggjort regionens möjligheter att ingå IOP med idéburna aktörer. I motionen lämnas förslag mot ovan beskrivna bakgrund som hälso- och sjukvårdsförvaltningen kommenterar nedan.

Överväganden
Frågan om möjligheterna att ingå överenskommelse om IOP med idéburna aktörer har varit aktuell inom regionen och förvaltningen under ett flertal år. 2018 sades ett antal direktavtal, dvs ej upphandlade avtal, med idéburna organisationer upp och konkurrensutsattes efter bedömning att deras verksamhet inte kunde undantas från upphandling enligt LOU. Det gällde bl.a. avtal med Röda korset om tortyrskadevård och med Ericastiftelsen om psykoterapeutisk behandling.

För Ericastiftelsens del så tecknades i stället en överenskommelse om IOP, från 2019-01-01 tills vidare.

Ericastiftelsen hade t.o.m. 2018-12-31 ett vårdavtal inom vilket man främst bedrev psykoterapeutisk verksamhet för barn och unga. Fr.o.m. 2019-01-01 är den del av Ericastiftelsens verksamhet som är finansierad via IOP istället inriktad på metodutveckling, ett verksamhetsområde som förvaltningen då bedömde vara undantagen från krav på upphandling enligt LOU efter att ha inhämtat juridisk sakkunskap. För den nu gällande IOP-överenskommelsen föreligger kvarstående oklarheter gällande gränsdragning gentemot LOU och andra lagar.

Överenskommelsen om IOP med Ericastiftelsen är den första och enda överenskommelse om IOP som förvaltningen ingått.

I en motion till regionstyrelsen om idéburet offentligt partnerskap, 2017:77, HSN 2018-0163, som behandlades av hälso- och sjukvårdsnämnden den 27

september 2018 föreslogs bl.a. att möjligheterna att ingå överenskommelse om IOP med de idéburna aktörer som hälso- och sjukvårdsförvaltningen haft direktavtal skulle ses över. Förvaltningen svarade att det endast gick att stoppa de vårdavtal som upphandlats i samband med beslut om förlängning eftersom det är då det finns en möjlighet att avbryta avtalsrelationen. Att säga upp avtal vid andra tillfällen skulle innebära böter.

Ett rättsfall som togs upp i yttrandet var där förvaltningsrätten gett Konkurrensverket rätt och en kommun (Alingsås kommun) som ingått IOP med en idéell organisation tvingats att upphandla och betala upphandlingsskadeuppgift. Detta rättsfall avgjordes slutligen av Högsta förvaltningsdomstolen i mars 2020 till Konkurrensverkets fördel, HFD 2020 ref. 15. I målet behandlades frågan om ett avtal avseende äldreomsorgstjänster benämnt ”idéburet offentligt partnerskap” som Alingsås kommun hade ingått med stiftelsen Bräcke Diakoni utan föregående offentlig upphandling skulle omfattas av LOU. Konkurrensverket menade att Alingsås kommun hade vidtagit en otillåten direktupphandling.

Rättsfallet visade vilka risker som var förenliga med IOP enligt yttrandet.

I regionstyrelsens yttrande över samma motion, LS 2017-1531, framhölls att det fanns exempel på idéburna organisationer som tidigare haft direktavtal som lyckats att vinna upphandling och omnämnde Ersta Diakoni som exempel.

Förvaltningen och regionstyrelsen hänvisade i sina yttranden till kommande statlig utredning vars uppdrag bland annat var att föreslå riktlinjer och kriterier för ingående av IOP.

Utredningen Idéburen välfärd (SOU 2019:56) presenterade den 12 december 2019 sitt betänkande. Utredningens förslag omfattade bland annat:

- Införandet av en definition av idéburen aktör i lag,
- Införandet av ett register över idéburna aktörer,
- Uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att arbeta med riktade informationsinsatser,
- Kriterier och vägledning för IOP,
- Förändringar av LOV och LOU.

I Region Stockholms yttrande över betänkandet som beslutades av regionstyrelsen den 16 juni 2020 framhölls bland annat:

- Region Stockholm är positiv till att införa en definition av idéburen aktör i lag vilket förtydligar och förenklar vid tillämpning av olika regelverk som berör idéburna aktörer.
- Förslaget att införa ett register skulle fungera som kvalitetsgaranti för kommuner och regioner i samarbetet med idéburna aktörer. Den definition som föreslås utgör dock ingen kvalitativ bedömning.
- Förslagen till förändringar i LOU och LOV innebär därtill inte att upphandlade 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.
- Region Stockholm är positiv till att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att arbeta med riktade informationsinsatser.

I yttrandet framhölls att det finns brister i förslagen. De av utredningen föreslagna kriterierna och vägledningen för IOP brister eftersom det är oklart vilken rättslig status som kriterierna har menade Region Stockholm i remissyttrandet.

Regionstyrelsen antog förslaget till remissyttrande med ett tilläggsyttrande (M, C, L, KD, MP, S) som var positivt till de kriterier och vägledning för IOP som presenterats i betänkandet:

”Även om det finns ett visst tolkningsutrymme innebär den vägledning som bifogas betänkandet att utredningen på ett rimligt sätt klargjort de legala förutsättningarna för IOP.”

”Den omfattande genomgång som utredningen har gjort tydliggör regionens möjlighet till att ingå IOP med idéburna aktörer vilket kommer att utgöra ett stöd i användningen av IOP inom välfärden också inom Region Stockholm” anges i tilläggsyttrandet som antogs av regionstyrelsen.

Regionstyrelsen får i uppdrag att utarbeta förslag till IOP-strategi för Region Stockholm.

Samtliga nämnder får i uppdrag att inventera inom vilka områden IOP skulle kunna vara möjliga och lämpliga att ingå under mandatperioden.

De idéburna aktörerna har under lång tid har varit en viktig part och en kvalitativ förstärkning på olika sätt till offentlig sektors egen verksamhet och det är viktigt att förutsättningarna för regionens samverkan med idéburna aktörer blir tydliga.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen ser positivt på mångfald bland de som deltar i regionens upphandlingar och valfrihetssystem och idéburna aktörer är ett viktigt inslag i denna mångfald.

Det finns i dag en överenskommelse om IOP inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen som omfattar metodutveckling gällande samverkan mellan kommunala aktörer och hälso- och sjukvården för barn och unga. På grund av det osäkra juridiska läget och i väntan på klargörande lagstiftning har förvaltningen valt att upphandla tjänster och inte ingå IOP med idéburna aktörer.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen är positiv förslaget till att regionstyrelsen får i uppdrag att utarbeta en regional strategi för IOP. Det är viktigt att det utarbetas en övergripande regional strategi som gäller för samtliga förvaltningar/nämnder.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen är positiv till förslaget att samtliga nämnder får i uppdrag att inventera inom vilka områden som IOP skulle kunna vara möjliga och lämpliga att ingå.

Dessa uppdrag och åtgärder kan dock bli aktuella först när de rättsliga förutsättningarna för överenskommelser om IOP är klargjorda. I dagsläget finns mycket som talar för att IOP inte är förenligt med nuvarande lagstiftning. Efter att utredningen Idéburen välfärd (SOU 2019:56) lämnade sitt betänkande till regeringen avgjorde Högsta förvaltningsdomstolen det sk. Alingsåsmålet, 2020 ref. 15.

Det är ett betänkande som har presenterats och någon färdig lagstiftning finns ännu inte som stödjer överenskommelser om IOP. Det kan dröja till dess att lagstiftning är på plats och det slutliga förslaget kan skilja sig från det som redovisats i betänkandet. Region Stockholm bör därför avvakta med att utarbeta en regional strategi till eventuell ny lagstiftning är känd.

Ekonomiska konsekvenser
Beslutet förväntas få oförändrade ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för patientsäkerhet

Beslutet förväntas få oförändrade konsekvenser för patientsäkerheten.

Konsekvenser för jämlik och jämställd vård
Beslutet förväntas få oförändrade konsekvenser för jämlik och jämställd vård.

Miljökonsekvenser
Beslutet förväntas få oförändrade miljökonsekvenser.

Administrativa konsekvenser
Beslutet förväntas få oförändrade administrativa konsekvenser.

Johan Bratt
Tf. hälso- och sjukvårdsdirektör

Lena Hanberg
Avdelningschef

Beslutet ska skickas till
Regionstyrelsen
Akten

Godkänd av Johan Bratt, 2021-03-23