



Datum

2020-02-25

Vår referens

Emma Söderström

Utvecklingssekreterare

Emma.Soderstrom@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss angående remiss från Finansdepartementet - Idéburen välfärd (SOU 2019:56), STK-2020-65 ASN-2020-1130

Sammanfattning

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har mottagit remiss från Finansdepartementet – *Idéburen välfärd (SOU 2019-56)*.

Utredningens syfte är att främja ett ökat idéburet deltagande i välfärden och innehåller förslag som syftar till att underlätta för idéburna aktörer att medverka i välfärdsarbete.

Förslagen syftar till att förenkla för såväl upphandlande myndigheter som idéburna aktörer och innehåller bland annat ändringar i lagen om offentligt upphandling (LOU) och i lagen om valfrihetssystem (LOV).

Utredningen har även tagit fram en vägledning för Idéburna Offentliga Partnerskap (IOP) för att underlätta användandet av samverkansformen och för att klarlägga det rättsliga läget kring IOP.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen välkomnar utredningen och ser positivt på de förslag som enligt förvaltningen förenklar såväl för upphandlande myndigheter som för de idéburna aktörernas deltagande i välfärdsarbetet.

Förslag till beslut

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden godkänner yttrandet avseende Finansdepartementets *Idéburen välfärd (SOU 2019-56)* enligt förvaltningens förslag.
2. Arbetsmarknads- och socialnämnden skickar yttrandet till kommunstyrelsen.

Beslutsunderlag

- Remiss angående remiss från Finansdepartementet - Idéburen välfärd (SOU 2019:56), STK-2020-65
- Remiss från Finansdepartementet - Idéburen välfärd SOU 2019:56
- Idéburet offentligt partnerskap - Vägledning
- Idéburen välfärd SOU 2019:56

- G-Tjänsteskrivelse ASN 20200326 remiss angående remiss från Finansdepartementet - idéburen välfärd

Beslutsplanering

ASN presidieberedning 2020-03-05

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2020-03-12

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2020-03-26

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Arbetsmarknads- och socialnämnden har ombetts yttra sig till kommunstyrelsen beträffande en remiss från Finansdepartementet -*Idéburen välfärd* (SOU 2019-56).

Förvaltningen har stämt av förslag till yttrande med gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, grundskoleförvaltningen, förskoleförvaltningen, hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen samt funktionsstödsförvaltningen.

Ärendet följer betänkandets disposition och fokuserar på de delar som är relevanta för arbetsmarknads- och socialförvaltningens verksamhet.

Utredningens utgångspunkter

Utredningens uppdrag har varit att utreda tre delar:

- 1) Att föreslå en definition av idéburna aktörer i välfärden
- 2) Att analysera EU-rättsliga möjligheter och begränsningar för ett ökat deltagande i välfärden av dessa aktörer
- 3) Att främja samverkan mellan idéburna och offentliga aktörer genom exempelvis tydliggöranden gällande Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP).

Betänkandet innehåller tre lagförslag:

- Förslag om registrering av idéburna aktörer inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet.
- Förslag till lag om ändring av lagen om valfrihetssystem (LOV)
- Förslag till lag om ändring i lagen om offentlig upphandling. (LOU)

Utredningen har definierat begreppet välfärd som följande områden:

- Hälso- och sjukvård
- Hälsofrämjande verksamhet
- Sociala omsorgstjänster
- Utbildning 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
- Verksamheter som syftar till att öka människors integration samt inkludering i samhället samt att motverka segregation och isolering.

4. Idéburen sektor och offentligt finansierad välfärd

Idéburna aktörers del i välfärden är liten i Sverige jämfört med Norden och Europa. I Sverige ökar de kommersiella aktörerna, medan staten, regionerna och kommunerna minskar sin andel av egen regi i välfärden. Av kommunernas och regionernas totala kostnader för 2018 avsåg 17,5 miljarder eller 1,6 procent ersättning till föreningar och stiftelser. Dessa uppgifter kan jämföras med de privatägda företagen vars andel uppgick till 12,5 procent eller 132,4 miljarder av kommunerna och regionernas totala kostnader samma år.

5. Förslag till en tydlig definition av idéburna aktörer i välfärden

En idéburen aktör i välfärden är enligt utredningens definition en juridisk person som:

- 1) Inte är direkt eller indirekt ägd eller kontrollerad av staten
- 2) Har ett syfte som är oegennyttigt
- 3) Bedriver eller har avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet och
- 4) Inte gör några värdeöverföringar till annan än registrerade idéburna aktörer eller till forskning.

Utredningen föreslår också att ett nationellt register av idéburna aktörer i välfärden ska inrättas, Länsstyrelsen föreslås bli ansvarig myndighet. Idéburen sektor kommer själva att anmäla sig till registret.

6. Den EU rättsliga regleringen och det nationella handlingsutrymmet

De EU-rättsliga regelverk som har störst betydelse i sammanhanget är upphandlings- och statsstödsreglerna vilka i sin tur är en del av reglerna om fri rörlighet för tjänster och den gemensamma konkurrensrätten. Sammanfattningsvis är handlingsutrymmet störst när det gäller icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.

Utredningen nämner även begreppet sociala tjänster av allmänt intresse, dessa omfattas endast av unionens konkurrensregler om de är av ekonomisk karaktär. För kontrakt som avser hälso- och sjukvård, social omsorg och utbildningstjänster (det vill säga sociala tjänster) som understiger tröskelvärdet om 750 000 euro har medlemsstaterna stor frihet att reglera hur sådana ska tecknas enligt EU-rätten. Enligt praxis i EU bedöms inte den här typen av tjänster heller ha ett gränsöverskridande intresse och därför gäller inte gränsvärdet 750 000 euro som gräns för statsstöd.

7. Utredningens bedömningar och förslag gällande Idéburet Offentligt Partnerskap

Utredningens uppdrag var bland annat att ta fram förslag på hur IOP kan användas i större utsträckning genom att formulera riktlinjer eller kriterier. Utredningen drar slutsatsen att IOP inte bör regleras i lag. Vidare hänvisar utredningen till att EU:s statsstödsregler bedöms som tillräckliga och att en lagstiftning kan bli begränsande och vag och därför inte skulle hjälpa ändamålet. En definition i lag ger rättslig struktur för IOP, men det kommer fortfarande vara möjligt ingå andra typer av samarbeten. Statsstödsreglerna gäller redan och en eventuell ny lag skulle endast bli en upplysningsbestämmelse som inte bidrar med ytterligare klarhet. Utredningen menar också att en formulering av tillåtna verksamhetsområden kan underlätta för till exempel kommuner, men innebär ingen garanti för att partnerskapen är tillåtna.

Till betänkandet finns en vägledning som definierar IOP och beskriver relevanta statsstödsregler. Vägledningen ger även exempel på IOP som utredningen bedömer är tillåtna eftersom de utgör icke-ekonomisk verksamhet och inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Några exempel är behandlingscenter för krigs- och tortyrskadade, stöd till brottsoffer och idrottsföreningars insatser för ökad integration. Upphandlingsmyndigheten får enligt förslaget uppdraget att stötta kommuner i att använda IOP som verktyg.

8. Bedömningar och förslag gällande ändringar i Lagen om Offentlig Upphandling (LOU)

Utredningen föreslår att en möjlighet att reservera kontrakt till idéburna aktörer ska införas i kapitel 19 i LOU. Upphandlande myndigheter får reservera deltagandet i en upphandling av tjänster som anges i bilaga 2a i LOU, däribland socialtjänst, till idéburna aktörer. Detta ska ske under förutsättning att den som deltar i en sådan reserverad upphandling:

- Är en idéburen aktör
- Bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen (hos den upphandlande myndigheten)
- Leder till budgetmässig effektivitet

Möjligheten bygger på den särställning som sociala tjänster har i upphandlingsdirektivet och som ska beakta behovet av tjänsternas kvalitet, kontinuitet, åtkomlighet, överkomlighet, tillgänglighet och omfattning samt olika användarkategoriernas specifika behov och deltagande betydelse. Om idéburna aktörer bidrar till att uppfylla den sociala målsättningen talar det enligt utredningen för att en reserverad upphandling är tillåten.

Upphandlingsmyndigheten föreslås bli ansvarig myndighet i att underlätta för idéburna aktörer att delta i upphandlingar. Myndigheten kommer också att erbjuda stöd till kommuner som behöver hjälp med att anpassa upphandlingsunderlag så de kan ta tillvara på idéburen sektors särart.

9. Förslag till ändring av lagen om valfrihetssystem

Lagen om valfrihetssystem (LOV) är en förfarandelagstiftning som reglerar upphandling för offentliga myndigheter. Att inrätta ett valfrihetssystem enligt LOV är ett alternativ till upphandling enligt LOU. Systemet bygger på att brukarna själva väljer mellan leverantörerna.

Utredningen bedömer att det är rättsligt möjligt att reservera ett valfrihetssystem för idéburna aktörer enligt LOV. Förslaget är att lagen om valfrihetssystemet ändras så att det framgår att de principer som gäller EUF-fördraget inte gäller för valfrihetssystem som saknar ett gränsöverskridande intresse, det vill säga som inte har en gränsöverskridande marknad i EU. Syftet med ändringen är att förtydliga att de grundläggande principerna som följer av EUF-fördraget inte ska gälla för valfrihetssystem som saknar ett bestämt gränsöverskridande intresse (en marknad som rör sig över landsgränserna i EU). Dels att det är möjligt att reservera rätten att ansöka om att få delta i ett valfrihetssystem för idéburna aktörer, under förutsättning att det föreligger särskilda skäl.

Förvaltningens överväganden

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har gedigen och positiv erfarenhet att av ingå IOP med idéburna aktörer inom det sociala området. Förvaltningens erfarenhet är att det juridiska utrymmet ofta är otydligt för båda parter och välkomnar därför utredningens klargöranden.

4. Offentlig finansiering av idéburen välfärd

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ser positivt på att idéburna organisationer deltar i välfärdsarbetet och har positiva erfarenheter från samverkan och överenskommelser med den idéburna sektorn. Idéburna organisationer drivs av en allmännytta och har inget vinstintresse då vinsten återinvesteras i organisationen för att utveckla verksamheten. Idéburna organisationer kan bidra till mångfald, valfrihet och nischade tjänster som inte är av intresse för vinstdrivande företag. Många idéburna organisationer har dessutom en lokal förankring och kännedom om närområdet som kan vara fördelaktig.

Förvaltningen delar utredningens erfarenhet att idéburna organisationer upplever svårigheter för dem att delta i upphandlingar. Framst beror det på brist på kunskap, planering och rädsla att göra fel samt priskonkurrens. Många idéburna organisationer utvecklas samtidigt till professionella utförare av sociala tjänster. Förvaltningen menar att den idéburna organisationens storlek och grad av professionalitet kommer att ha stor betydelse för vilka organisationer som kommer att kunna tillgodogöra sig kunskap om tillvägagångssätt och ramar för att exempelvis delta i upphandlingar.

Förvaltningen ser vidare utmaningar för upphandlande myndigheter att säkerställa verksamheternas kvalitet och arbetsrättsliga förhållanden inom idéburen sektor. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bedömer att det finns behov av att idéburen sektor fortsätter utveckla sitt arbete med administration och arbetsgivaransvar. Förvaltningen ser därför positivt på utredningens förslag att upphandlingsmyndigheten och MUCF får uppdrag att ge stöd till idéburna organisationer som i större utsträckning vill delta i arbetet med välfärden.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i utredningens slutsats, att idéburen sektors röstbärande roll och opinionsbildande arbete kan komma att påverkas av offentliga myndigheters krav för att erhålla finansiering. Förvaltningen ser därför vissa utmaningar för idéburen sektor att behålla sin särart samtidigt som de ökar sitt deltagande i välfärden och i högre grad professionaliseras. Förvaltningen menar att det utifrån detta perspektiv är viktigt att slå vakt om även generella organisationsbidrag till föreningslivet.

5. Förslag till definition av idéburna aktörer i välfärden

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i definitionen och ser positivt på utredningens förslag att inrätta ett nationellt register för idéburna aktörer som vill delta i välfärdsarbetet. Förvaltningen ställer sig positiv till att Länsstyrelserna som idag har ansvar för tillsyn och register av stiftelser bli den myndighet som ansvarar för registret.

Förvaltningen ser att det kommer att underlätta för kommuner och regioner i bedömningen av

vilka aktörer som kan betraktas som idéburna välfärdsaktörer. Samtidigt är registret frivilligt vilket innebär att det inte kommer att vara heltäckande och därför kommer troligtvis bedömningar behöva göras såväl lokalt som regionalt. Förvaltningen menar dessutom att det finns ett behov att se över vad som ska krävas för att ingå i registret samt omfattningen på arbete och kostnader utifrån såväl den offentliga som den idéburna sektorns perspektiv. Det är särskilt viktigt i förhållande till mindre, brukarnära aktörer.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen menar att det är angeläget att säkerställa mångfalden i föreningslivet genom att också stärka mindre organisationer som kanske inte har kunskap eller möjligheter att ingå till exempel ett upphandlingsförfarande.

6. Den EU-rättsliga regleringen och det nationella handlingsutrymmet

Många av arbetsmarknads- och socialförvaltningens verksamhetsområden kan utifrån EU-rätten beskrivas som sociala tjänster av allmänt intresse. Förvaltningen ser positivt på det klagörande som utredningen gör kring det EU-rättsliga läget. Klagörandet kan bidra till att skapa förutsättningar för att offentliga myndigheter i större utsträckning kan ta tillvara på idéburna aktörers särart, mervärde och kunskap.

Samtidigt bedömer förvaltningen att det kan vara svårt att dra en gräns mellan vad som bedöms som en ekonomisk respektive icke-ekonomisk tjänst, detta har exempelvis visat sig gällande kvinnojourers verksamhet. Förvaltningen ser att det register som utredningen föreslår kan vara till hjälp och menar att det är önskvärt med övergripande juridiskt stöd för att säkerställa en likvärdighet i hur olika tjänster bedöms, både på nationell och lokal nivå.

7. Utredningens bedömningar och förslag beträffande Idéburet Offentligt Partnerskap

Arbetsmarknads- och socialnämnden använder sig av IOP i samverkan kring flera verksamheter som drivs tillsammans med idéburen sektor och välkomnar därför de ytterligare klagöranden som utredningen gör gällande IOP. Den bifogade vägledningen kommer att fungera som ett stöd i vidare arbete med partnerskap. Förvaltningens uppfattning är att klagörandena kring framför allt verksamhetsområden och det rättsliga läget i utredningen är viktiga och kommer underlätta användandet av IOP.

Arbetsmarknads- och social förvaltningen har särskilt uppmärksammat utredningens bedömning av klassificering av kvinnojourers tjänster. Olika statliga utredningar har kommit fram till olika slutsatser gällande statligt och kommunalt stöd till eller upphandling av kvinnojourers verksamhet. Föreliggande utredning gör en särskild utredning och bedömer att kvinnojourernas verksamhet med sin särart bestående av kombinerad stödverksamhet med skyddat boende, *inte* behöver upphandlas enligt LOU. Kvinnojourernas verksamhet kan enligt betänkandet finansieras kommunalt utan upphandling. Utredningen bedömer att verksamheten inte påverkar handeln mellan medlemsländerna i EU och understiger 500 000 Euro under en treårsperiod och därför behöver inte upphandling göras enligt LOU. Tjänsterna bedöms i utredningen tillhöra regelverket om stöd av mindre betydelse som beviljas företag (eller organisationer) som tillhandahåller tjänster för allmänt ekonomiskt intresse. Villkoret för att kunna använda undantaget i LOU är att stödet måste röra en allmännyttig ekonomisk tjänst, vilket kvinnojourernas verksamhet räknas som.

8. Utredningens bedömningar och förslag gällande offentlig upphandling (LOU)

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ställer sig positiv till att det ska bli möjligt att reservera kontrakt till idéburna aktörer och att detta ska införas i kapitel 19 i LOU. Förvaltningen ser de fördelar med att idéburna kan delta på samma villkor i offentliga upphandlingar som andra aktörer. Förvaltningen instämmer med utredningen i att de idéburnas särart och mervärde är viktiga att ta tillvara på.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ser positivt på att upphandlingsmyndigheten blir ansvarig myndighet för att underlätta och ge stöd till såväl kommuner som idéburen sektor vid upphandlingar riktade till idéburen sektor. Förvaltningen ser det som viktigt att upphandlande myndigheter får rätt kunskap och stöd i arbetet.

9. Utredningens bedömningar och förslag gällande valfrihetssystem (LOV)

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ställer sig positiv till förtydligandet i lagen om valfrihetssystem (LOV). Förtydligandet innebär att särarten hos idéburen sektor lättare kan synliggöras och användas i valfrihetssystem inom områden där idéburnas mervärde är större för brukaren.

Ekonomisk konsekvensanalys

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bedömer att de konsekvenser som utredningens resultat innebär inte kommer att innebära några större ekonomiska förändringar för kommunerna i nuläget. Förvaltningen delar utredningens förhoppning att en ökad samverkan med idéburna inom välfärdsområdet kommer att ge ett mervärde för brukarna och troligen budgetmässiga effektiviseringar.

Jämställdhetsperspektiv

Utredningens bedömning är att förslagen inte har någon effekt på jämställdheten i Sverige. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ser dock en risk för att idéburnas ökade deltagande i välfärden kan innebära konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor. Det är i högre grad kvinnor som utför volontärarbete i idéburen sektor inom det sociala området. Förvaltningen ser därför en risk för att när idéburen sektor ökar sin andel i välfärden, skulle också kvinnors obetalda sociala arbete öka. Förvaltningen menar att det finns anledning att följa upp utredningens förslag utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Ansvariga

Jonas Magnusson Enhetschef
Katarina Lindeberg Avdelningschef
Britt-Marie Pettersson Förvaltningschef