



Datum
2020-05-05
Vår referens
Tom Roodro
Utvecklingssekreterare
Tom.Roodro@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Finansdepartementet - Idéburen välfärd (SOU 2019:56) STK-2020-65

Sammanfattning

Finansdepartementet har gett Malmö stad möjlighet att yttra sig kring utredningen ”Idéburen välfärd” (SOU 2019:56). Syftet med utredningen är att främja ett ökat idéburet deltagande i välfärden. Bland annat har utredarens uppdrag omfattat att förtydliga en definition av idéburna aktörer och att ta fram förslag till regler och riktlinjer för ingående av idéburna offentliga partnerskap (IOP).

Utredarens förslag till lagändringar omfattar lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om valfrihetssystem (LOV).

I detta ärende finns en sammanfattning av utredningens innehåll, svar från remissinstanserna samt ett förslag till Malmö stads samlade yttrande på utredningen.

Stadskontoret menar att det är positivt att frågan om hur idéburna organisationer kan ta en större del som utförare i välfärden har utretts. Däremot anser stadskontoret att utredningens förslag i sig nödvändigtvis inte kommer att öka idéburnas andel av välfärden i någon större utsträckning. Främsta anledningen till det är bland annat att utredaren valt att inte ge några lagförslag gällande idéburna offentliga partnerskap (IOP). Istället hänvisar utredaren till ett stödmaterial som ska göra det enklare för offentliga att ingå avtal med idéburna. Stadskontoret bedömer att detta är bra men inte tillräckligt.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslås besluta

1. Kommunstyrelsens arbetsutskott godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Finansdepartementet.

Beslutsunderlag

- Remiss från Finansdepartementet - Idéburen välfärd (SOU 2019:56)
- Idéburet offentligt partnerskap - Vägledning
- Idéburen välfärd (SOU 2019:56)
- Följebrev 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 KSAU 200511 Remiss från Finansdepartementet - Idéburen välfärd (SOU 2019:56)
- Fritidsnämnden beslut 200313 § 32 med Reservation (M) och (V)
- Remissvar från fritidsnämnden
- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslut 200320 § 34 med Särskilt yttrande (SD)
- Remissvar från gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- Remissvar från grundskolenämnden
- Grundskolenämnden beslut 200325 § 44 med Reservation (SD)
- Remissvar från funktionsstödsnämnden
- Funktionsstödsnämnden beslut 200323 § 31
- Remissvar från hälsa-, vård- och omsorgsnämnden
- Hälsa-, vård- och omsorgsnämndens beslut 200325 § 36 med Särskilt yttrande (SD)
- Remissvar från arbetsmarknads- och socialnämnden
-
- Remissvar från förskolenämnden
- Förskolenämnden beslut 200325 § 30
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 200326 § 81 med Reservation (SD)
- Tjänsteskrivelse från servicenämnden
- Remissvar från servicenämnden
- Servicenämnden beslut 200331 § 35

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-05-11

Kommunstyrelsen 2020-06-03

Beslutet skickas till

Finansdepartementet

Ärendet

Utredningens uppdrag/direktiv i korthet

Syftet med utredningen är att främja ett ökat idéburet deltagande i välfärden genom att underlätta vid bland annat bidragsgivning, lagstiftning, köp av verksamhet och samverkan. För att nå syftet har utredarens uppdrag dels varit att ta fram ett förslag på en tydlig definition av idéburna aktörer i offentligt finansierade verksamheter. Utredaren har också haft i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur det utrymme som finns inom EU-rätten kan utnyttjas för att underlätta samverkan med den idéburna sektorn. Slutligen har utredaren haft i uppdrag att föreslå riktlinjer, kriterier eller andra tillämpbara instrument för ingående av idéburet offentligt partnerskap (IOP).

Sammanhang

I jämförelse med såväl nordiska som andra europeiska länder så är de idéburnas andel som utförare i välfärden i Sverige förhållandevis liten. Av kommunernas och regionernas totala kostnader för 2018 avsåg 17,5 miljarder eller 1,6 % ersättning till föreningar och stiftelser. Det

kan jämföras med de privatägda företagen vars andel var 12,5 % eller 132,4 miljarder för samma tidsperiod. De privata utförarna har succesivt, i takt med att fler offentliga verksamheter lagts ut för upphandling eller genom valfrihetssystem, ökat sin andel medan de idéburnas del mer eller mindre stått stilla. Med anledning av det har det funnits en politisk vilja att öka de idéburnas andel av välfärdssektorn.

I sammanhanget bör nämnas att denna utredning bygger vidare på tidigare statliga utredningar. Däribland ”Välfärdsutredningen” (SOU 2016:78) och ”Palett för ett stärkt civilsamhälle” (SOU 2016:13). I båda dessa utredningar tog man upp frågan om huruvida IOP kan vara en avtalsform som främjar fler idéburna som utförare inom välfärden. Ingen av utredarna kom dock med förslag om att lagstifta om IOP.

Regeringens nationella upphandlingsstrategi anger tydligt att idéburna aktörer är en viktig del av samhället och att deras möjligheter att delta i offentlig upphandling ska främjas. Det finns dock inga särregler som gäller icke-vinstdrivande organisationer, exempelvis idéburna organisationer. Till trots för regeringens ambitioner så har alltså de idéburnas andel inom välfärdsområdet i princip stått still de senaste tio åren. De främsta problem som idéburna ofta för fram handlar om följande:

- Kunskapsbrister – här verkar det finnas anledning att öka kompetensen, både hos upphandlarsidan och hos de idéburna. Det handlar bland annat om hur upphandlingsregelverket är utformat och hur det kan tillämpas.
- Planeringsbrister – de idéburna har sällan marginaler som gör att de kan växla upp eller ned med kort varsel.
- Rädsla att göra fel – upphandlande myndigheter tycks ofta styras av en rädsla av att göra fel och är ängsliga för eventuella överprövningar.
- Priskonkurrens – många idéburna menar att det står i strid med deras ideologi att utsätta sig för priskonkurrens. De vill helt enkelt inte kompromissa med kvalitén för att hålla nere priset, vilket i sin tur kan göra det svårt att konkurrera med privata aktörer.

Utredningens avgränsning

I direktivet till utredaren står det att uppdraget syftar till att öka idéburnas deltagande i välfärden. Det ska bland annat göras genom att ta fram en definition av idéburnas aktörer som skall kunna användas i välfärdsområdet. Direktivet anger dock ingen hänvisning till vad som avses med ”välfärd” i detta sammanhang. Därför har utredaren gjort en sådan avgränsning. Sammantaget anser utredaren att följande områden ingår i begreppet välfärd:

- hälso- och sjukvård,
- hälsofrämjande verksamhet,
- sociala omsorgstjänster,
- utbildning
- aktiviteter inom arbetsmarknadsområdet, och
- verksamheter som syftar till att öka människors integration och inkludering i samhället

Begreppet omfattar en stor bredd. Samtidigt öppnar utredaren för att områden kan komma att behöva läggas till. I så fall behöver begreppet vidgas. Utredaren förtydligar också att begreppet välfärd ska ses mot bakgrund av utredningens uppdrag och att det inte utesluter betydelser av begreppet som finns i andra sammanhang.

Utredarens lagförslag

Utredaren föreslår följande lagändringar:

- Förslag till (ny) lag om registrering av idéburna aktörer inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet.
I lagförslaget finns en definition som lyder:
 - Med idéburen aktör inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet avses i denna lag 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.

Inom ramen för lagförslaget finns också förslag om att idéburna aktörer kan ansöka om (frivilligt) att registrera sig i ett register över idéburna inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet.

- Förslag om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem.
I och med detta förslag kan en upphandlande myndighet reservera deltagande i ett valfrihetssystem för sådana organisationer som är idéburna aktörer om det finns särskilda skäl
- Förslag till ändringar i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.
Även detta förslag ger möjlighet att reservera deltagande i upphandling för idéburna aktörer, under förutsättning att det bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen med tjänsten och leder till budgetmässig effektivitet.

Lagförändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2021.

Vägledning om idéburet offentligt partnerskap

I samband med utredningen har man tagit fram en vägledning med syfte att göra det lättare för parterna att samverka i idéburna offentliga partnerskap (IOP). Vägledningen inleds med en schematisk beskrivning av vilka överväganden som parterna behöver göra för att sluta IOP avtal. Därefter får man en fördjupad förklaring av varje delmoment i processen. Det finns också hänvisningar till lagstiftning och vart man kan hitta mer information om de respektive delarna. Vägledningen utgör inget facit, utan bedömningar måste göras utifrån de förutsättningar som råder vid varje enskilt fall. Utredaren föreslår också att Upphandlingsmyndigheten får ett särskilt

uppdrag om att arbeta med informationsinsatser gentemot offentliga och idéburna aktörer med utgångspunkt i de kriterier för IOP som utredningen tagit fram.

Förslagets eventuella konsekvenser för kommuner

Betänkandet innehåller endast frivilliga förslag som det står kommuner och regioner fritt att tillämpa. Med andra ord påverkar det inte det kommunala självstyret. Till trots för det kan förslagen, om kommunen väljer att använda sig av det utrymme som skapas, ge konsekvenser kring det samlade välfärdsuppdraget och hur och av vem det utförs.

Utredaren menar att en rad positiva effekter följer av utredningen. För kommuner handlar det om att utredningen bidrar med ökad tydlighet avseende vad som räknas som idéburen aktör samt hur LOU, LOV och IOP kan användas. Det i sin tur, menar utredaren, kommer leda till att det blir lättare att samarbeta, upphandla och utforma valfrihetssystem där idéburna tar större plats.

Utredarens slutsats

I korthet är det utredarens slutsats att de föreslagna lagförslagen, tillsammans med förtydliganden kring befintlig lagstiftning samt vägledning om IOP kommer att öka de idéburnas andel som utförare inom välfärden. Utredaren menar dock att det är svårt att uttala sig om hur mycket den andelen kommer att öka med.

Sammanfattning av remissinstansernas yttranden

Fritidsnämnden

Nämnden ställer sig positiv till utredarens förslag och anser att dessa i sin helhet kommer att öka möjligheterna för idéburna aktörer att delta i utförandet av offentligt finansierade välfärdstjänster.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Nämnden ställer sig i huvudsak positiv till utredarens förslag. Man vill dock påpeka att det genom förslagen inte sker en förskjutning av det offentliga ansvar för välfärden till den idéburna sektorn. Nämnden anmärker på att utredarens definition av IOP avtal skiljer sig åt från organisationen FORUM:s definition. Nämnden menar att definitionen saknar att ett IOP avtal kan tecknas om initiativet skett på den idéburna organisationens initiativ.

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Nämnden ställer sig positiva till utredningen. De har dock några reflektioner och invändningar de vill göra. Bland annat menar de att organisationernas storlek och professionalitet kommer att vara avgörande huruvida man kommer att kunna tillgodogöra sig kunskap om tillvägagångssätt och ramar för att exempelvis kunna delta i upphandlingar. Vidare menar man att det finns en risk att organisationer som upphandlas eller på annat sätt ingår avtal med offentlig sektor riskerar att förlora sin röstbärande roll. Det med anledning av att man hamnar i en beroendeställning till det offentliga.

Nämnden poängterar att utredningens klagörande avseende det rättsliga läget är bra. Samtidigt menar man att det förmodligen också kommer att behövas ytterligare juridiskt stöd, både på

nationell och lokal nivå, bland annat för att bedöma likvärdigheten i hur olika tjänster bedöms. Nämndens förhoppning är att en ökad samverkan med idéburna aktörer inom välfärdsområdet kommer att ge ett mervärde för brukarna samt eventuellt också ekonomiska fördelar.

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden

Nämnden ställer sig sammantaget positiv till förslagen i utredningen. De vill dock göra några anmärkningar. Bland annat menar nämnden att det fortfarande råder otydlighet om gränsdragningen mellan IOP och LOU. Nämnden menar att utredaren borde gett en tydligare bild av rättsläget med anledning av att det otydliga rättsläget förmodligen är en viktig anledning varför det inte finns fler IOP avtal i Sverige. Vidare menar man att det är bekymmersamt att utredaren lägger ett stort ansvar på kommuner och regioner att själva pröva sig fram i gränslandet mellan IOP och LOU.

Nämnden ställer sig positiva till ett register för idéburna aktörer inom välfärden. Men för att registret ska få avsedd effekt menar man att det bör vara obligatoriskt för idéburna utförare i välfärden att registrera sig. Det i sin tur skulle kunna användas vid upphandlingsförfaranden och för att reservera kontakt inom LOV.

Grundskolenämnden

Nämnden ställer sig generellt sett positiv till utredarens förslag. Dock menar man att det bör förtydligas att idéburen sektor kan vara ett *komplement*, till ansvaret för välfärden, inget annat. Nämnden påpekar att IOP är en förhållandevis ny avtalsform och att både offentlig- och idéburen sektor är i behov av kompetensförstärkning samt stöd i handläggningen. Till skillnad från utredaren så menar nämnden att IOP med fördel kunde lagstiftas för att skapa tydlighet och ett ramverk vid diskussioner med möjliga partners om samarbete. Vad gäller möjligheter att reservera kontrakt i LOU till idéburna så anser nämnden att man behöver göra ytterligare analyser av hur det kan påverka mindre kommersiella aktörer.

Funktionsstödsnämnden

Nämnden ställer sig som helhet bakom de förslag som utredningen presenterar och tror att dessa kommer att leda till en ökad andel idéburna inom välfärdsområdet. Nämnden menar att initiativet till IOP avtal bör komma från den idéburna organisationen. Här påpekar nämnden att det saknas tydlighet kring detta. Om initiativet kommer från den idéburna parten så, anser nämnden, att man undanröjer en viss del av osäkerheten kring om gränsdragningen gentemot LOU. Nämnden konstaterar att det ännu inte etablerats någon rättspraxis kring IOP, vilket gör att det finns behov inom offentlig sektor att förstärka sin kompetens inom området. Vidare menar nämnden att utredningens förslag sannolikt kommer att leda till att fler idéburna organisationer kommer att vilja inom välfärden, vilket i sin tur kan leda till ökade kommunala kostnader.

Avslutningsvis lyfter nämnden fram att språket i utredningen är alldeles för avancerat. Nämnden menar att alla inom offentlig sektor har ett ansvar att skriva och tala tydligt så att vem som helst kan förstå.

Förskolenämnden

Nämnden anser att den idéburna sektorn har en viktig roll att fylla i Malmö stad. Nämnden bedömer dock att det är komplexa frågeställningar kring idéburet offentligt partnerskap (IOP)

kopplat till lagen om offentlig upphandling (LOU) som ännu inte prövats rättsligt varför det kommer att kräva tid, kompetens och tolkning kring den juridiska komplexiteten och kring aktuellt rättsläge. Vidare kommer en större insats på nationell nivå för att ge stöd och kompetens till kommuner och regioner behövas.

Stadskontorets bedömning

Generella synpunkter

Stadskontoret, liksom övriga interna remissinstanser, ställer sig övervägande positivt till utredningen och dess förslag. Ett av de viktigare bidragen från utredningen är, enligt stadskontoret, att man ger en tydlig definition av idéburna aktörer inom välfärden. Sammantaget ger det en stabil grund för såväl samarbeten som avtal av olika slag.

Det finns, enligt stadskontoret, mervärden av att idéburna organisationer är utförare inom välfärden. Idéburna skiljer sig åt från privata utförare på flera områden. En viktig aspekt att framhäva är att deras verksamheter primärt syftar till att uppnå allmännytta eller medlemsnytta. Idéburnas eventuella överskott går tillbaka in i verksamheten och kommer hela samhället till godo. Ytterligare exempel på mervärden (som också utredaren lyfter) är att idéburna ofta har en lokal förankring och är snabba på att uppfatta och anpassa sin verksamhet allt eftersom behoven förändras – vilket i sin tur gynnar brukarna/klienterna.

Malmö stad har sedan 2017 en överenskommelse för samverkan med idéburen sektor i Malmö, vilken beslutats av kommunfullmäktige. I denna står bland annat skrivet att överenskommelsen är ett stöd för ”fördjupad samverkan mellan Malmö stad och idéburen sektor i Malmö”. Stadskontoret menar att den statliga utredningen och dess förslag kan bidra till en positiv utveckling kring de förutsättningar som krävs för att utöka samverkan mellan sektorerna. Samtidigt ska man komma ihåg att överenskommelsen gäller för *hela* idéburna sektorn i Malmö, stora som små organisationer. Utökade möjligheter att ingå avtal, eller/och att svara på upphandlingar kommer troligtvis främst gynna de större organisationerna med administrativ personal.

Vilka möjligheter ger lagförslagen till Malmö stad?

Enligt utredaren kommer det bli enklare för offentliga myndigheter att sluta avtal med idéburna om att utföra välfärdstjänster genom den ökade tydlighet som utredningen bidrar med. Här menar stadskontoret att huruvida det blir enklare för offentliga i det avseendet är beroende av främst två saker; dels hur Upphandlingsmyndigheten kommer att förvalta sitt uppdrag och dels hur kommunen själva väljer att ta nytta av det lagliga utrymme som redan finns. Det kommer krävas mer än att skicka ut en vägledning om IOP för att öka antalet avtal nämnvärt. Stadskontoret bedömer att det förmodligen krävs ett större kompetenslyft bland offentliga (kring det lagliga utrymme) för att man i större utsträckning ska känna sig trygg i att upplåta idéburna att bli utförare i välfärden.

Kommentarer till utredningens åtgärdsförslag

Som tidigare nämnt så ställer sig stadskontoret, liksom Malmö stads interna remissinstanser, i huvudsak positiva till utredarens förslag. Stadskontoret föreslår att kommunstyrelsen yttrar sig om följande åtgärdsförslag:

5.4.3 En definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet

Ett av kriterierna i definitionen är att organisationen i fråga är en juridisk person som ”inte är direkt eller indirekt ägd eller kontrollerad av staten, en kommun eller region”. Stadskontoret vill hävda att detta i teorin verkar vara oproblematiskt men att det i praktiken kan vara komplicerat. En reflektion kring kriteriet, och möjligtvis också om utredningens syfte (att öka idéburna i välfärden), är att idéburna organisationer, genom att i allt större utsträckning bli utförare av tjänster i välfärden, förlorar sin oberoende ställning gentemot det offentliga. Historiskt har rollen som kritisk granskare av offentligheten varit en av idéburen sektors grundpelare. I och med en successiv förflyttning till fler kontrakt, fler avtal och samarbeten så finns risken att den röstbärande rollen får ta mindre plats. I praktiken handlar det om att idéburna organisationer riskerar att hamna i en beroendeställning gentemot det offentliga. Möjligtvis går det hantera ändå, men det är en risk som kommunen, liksom de idéburna, bör ha i åtanke.

5.4.5 Förslag till förfarande (bl. a om registrering)

Det är i grunden positivt med ett register. En definition av idéburna organisationer i välfärden kommer förmodligen underlätta samarbeten över sektorsgränserna. Men för att registret ska få avsedd effekt bör man överväga om registret ska vara obligatoriskt för idéburna utförare i välfärden. Om alla organisationer, som är verksamma inom välfärdsområdet, skulle vara registrerade kunde det underlätta upphandlingsförfaranden och för att reservera kontakt inom LOV.

6 Den EU-rättsliga regleringen och det nationella handlingsutrymmet

Trots utredarens genomgång av rättsläget bedömer stadskontoret, och flera av remissinstanserna, att det fortfarande kvarstår juridiska oklarheter mellan EU-rätt och svensk lagstiftning, framför allt gällande vad som bedöms som icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse som saknar gränsöverskridande intresse.

7.2 Vad kännetecknar idéburna offentliga partnerskap

Flera av Malmö stads remissinstanser påpekar att initiativet för ett IOP avtal bör komma från den idéburna organisationen. Detta följer de riktlinjer som finns hos organisationen FORUM (vilka varit ledande i att driva utvecklingen av IOP avtal i Sverige), men saknas i utredarens bedömning.

7.4 Bör IOP regleras i lag?

Utredarens intention att klargöra förutsättningar för att ingå IOP avtal är lovvärd. Dock menar stadskontoret, tillsammans med flera av de interna remissinstanserna, att man inte kommer ända fram, utan det finns fortfarande otydligheter i vad som gäller. Möjligtvis kunde en lagstiftning om IOP ha gett den tydlighet som behövs.

Det otydliga rättsläget i Sverige är förmodligen en viktig anledning varför det inte finns fler IOP avtal i Sverige. Vidare är det bekymmersamt att utredaren lägger ett stort ansvar på kommuner och regioner att själva pröva sig fram i gränslandet mellan IOP och LOU.

Oavsett lagstiftning eller ej så behövs kompetenshöjning hos kommunen vad gäller processerna kring såväl IOP avtal som upphandling och valfrihetssystem. Det vore, som nämns i utredningen, en fördel om staten tillförde stimulansmedel för att utveckla den här typen av avtal.

12.2.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

Utredaren bedömer att förslagen kommer att underlätta för kommuner, regioner och idéburna

aktörer att på olika sätt samverka. Stadskontoret är överens med utredaren att förslagen kan leda till ökad tydlighet, men menar samtidigt att det fortfarande finns juridiska oklarheter, inte minst i gränsdragningen mellan LOU och IOP, som gör det svårt för en kommun att ingå avtal.

Ansvariga

Micael Nord Näringslivsdirektör

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör