

Kommunstyrelsen

Remiss – Idéburen välfärd, SOU 2019:56

Yttrande till Finansdepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen fatta följande beslut.

1. Kommunstyrelsen antar förslag till yttrande över betänkandet av utredningen Idéburen välfärd, SOU 2019:56, enligt bilaga 1 till tjänsteskrivelsen daterad den 22 april 2020.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Sammanfattning

Finansdepartementet har remitterat betänkandet Idéburen välfärd, SOU 2019:56. Betänkandet av utredningen innehåller förslag på hur ett ökat idéburet deltagande i välfärden skulle kunna främjas. Det föreslås en definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet samt möjlighet för dessa aktörer att registrera sig i ett särskilt register. Utredningen föreslår även en vägledning kring hur partnerskap mellan offentliga myndigheter och idéburna aktörer kan utformas samt förslag på förändringar i lagstiftningen för upphandlingar och valfrihetssystem för att underlätta för idéburna aktörer.

Arbets- och företagsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och äldrenämnden har berett betänkandet och lämnat synpunkter utifrån respektive nämnds ansvarsområden. Kommunstyrelsen beslutar om ett yttrande där kommunens samlade synpunkter lämnas.

I stadsledningskontorets förslag till yttrande framhålls att kommunen är positiv till att idéburna aktörer deltar i välfärden. Kommunen tillstyrker den föreslagna definitionen av idéburna aktörer samt förslaget att idéburna aktörer ska kunna registrera sig i ett särskilt register. Kommunen ställer sig också positiv till de uppdrag som utredningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten ska få för att öka de idéburna aktörernas deltagande i upphandlingar.

Kommunen ställer sig tveksam till förslaget att använda IOP inom välfärdstjänster. Kommun avstyrker vidare förslaget att införa möjligheten att reservera kontrakt till idéburna aktörer i LOU och att införa reserverade valfrihetssystem i LOV. Att genom reservering indirekt utesluta vinstdrivande aktörer från möjligheten att lämna anbud enligt LOU eller att få delta i ett valfrihetssystem enligt LOV innebär enligt Nacka kommun en överhängande risk för att små och medelstora företag exkluderas från möjligheten att tillhandahålla konkurrenskraftiga tjänster till medborgarna.

Ärendet

Bakgrund

Finansdepartementet har remitterat betänkandet Idéburen välfärd, SOU 2019:56. Gemensamt för utredningens förslag är att de ska ge ökade möjligheter 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.

Nedan följer huvuddragen i förslagen.

Definition av begreppet

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. 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.

Register

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.

Idéburet offentligt partnerskap

Utredningens uppdrag har även omfattat att föreslå riktlinjer, kriterier eller andra tillämpbara instrument för ingående av idéburet offentligt partnerskap (IOP). 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. IOP 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.

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 vägledning 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.

Ändringar i LOU

Utredningen bedömer att det finns ett rättsligt utrymme som gör det möjligt att reservera kontrakt till idéburna aktörer för sociala tjänster och övriga tjänster. Utredningen föreslår att upphandlande myndigheter ska ges möjlighet att reservera rätten att delta i en upphandling av vissa välfärdstjänster, såsom 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.

Ändringar i LOV

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 (fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) 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.

Remissinstansernas synpunkter

Stadsledningskontoret har remitterat betänkandet till arbets- och företagsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och äldrenämnden. Nedan framgår i korthet vilka synpunkter nämnderna har lämnat med anledning av förslaget.

Arbets- och företagsnämnden

Arbets- och företagsnämnden ställer sig bakom den föreslagna definitionen och förslaget om ett register för idéburna aktörer eftersom det bland annat underlättar för uppföljning av idéburna aktörers deltagande i välfärden. Nämnden är generellt positiv till att idéburna aktörer deltar i välfärden men är principiellt emot att exkludera vinstdrivande aktörer. Därför är nämnden också emot förslaget att införa möjligheten att reservera kontrakt till idéburna aktörer i LOU och att införa reserverade valfrihetssystem i LOV.

Socialnämnden

Socialnämnden ser positivt på de utökade möjligheterna som utredningens samtliga förslag innebär för idéburna aktörer att delta i utförandet av offentligt finansierade välfärdstjänster. Genom en utökad samverkan med civilsamhället kan man gemensamt finna lösningar, som ger bättre kvalitet för kunden och som är kostnadseffektiva. Socialnämnden skulle gärna se att utredningen ser över möjligheterna även för idéburna aktörer av mindre storlek att på ett enklare sätt samverka med kommunen i välfärdsfrågor.

Socialnämnden ser positivt på den förtydligade definitionen av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Det skulle underlätta i de flesta former av relationer med civilsamhället. Att genom registret få tillgång till statistik ökar möjligheterna till systematisk uppföljning, vilket är önskvärt.

Socialnämnden ställer sig positiv till de uppdrag som Upphandlingsmyndigheten skulle få i syfte att informera och stötta de idéburna aktörerna i frågor som rör såväl IOP som upphandlingar. Socialnämnden anser att det är viktigt att idéburna aktörer ska kunna samverka med kommunen på ett rättssäkert sätt och bli bedömda likartat.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden framför att de idéburna aktörerna omfattas av skollagens andra kapitel gällande godkännande av fristående huvudman. Skollagen gör ingen skillnad på om det är en idéburen aktör eller någon annan typ av aktör. Alla aktörer måste uppfylla lagens bestämmelser för att godkännas som huvudman. I Nacka kommun finns det idag flera skolhuvudmän som driver en idéburen verksamhet. Utbildningsnämnden anser därför att någon förändring i lagstiftningen inte är nödvändig för att möjliggöra för idéburna aktörer att bedriva utbildning gällande förskola, de obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasiesärskola.



Äldrenämnden

Äldrenämnden ser positivt på de utökade möjligheterna som utredningens samtliga förslag innebär för idéburna aktörer att delta i utförandet av offentligt finansierade välfärdstjänster. Civilsamhället utgör ett viktigt komplement till äldreomsorgen och behovet av att stärka samverkan är avgörande för utmaningar som kommunen står inför avseende en ökad andel äldre. Äldrenämnden skulle gärna se att utredningen ser över möjligheterna även för idéburna aktörer av mindre storlek att på ett enklare sätt samverka med kommunen i välfärdsfrågor. Äldrenämnden ser positivt på den förtydligade definitionen av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Det skulle underlätta i de flesta former av relationer med civilsamhället. Att genom registret få tillgång till statistik ökar möjligheterna till systematisk uppföljning, vilket är önskvärt.

Äldrenämnden ställer sig positiv till de uppdrag som Upphandlingsmyndigheten skulle få i syfte att informera och stötta de idéburna aktörerna i frågor som rör såväl IOP som upphandlingar. Äldrenämnden anser att det är viktigt att idéburna aktörer ska kunna samverka med kommunen på ett rättssäkert sätt och bli bedömda likartat.

Stadsledningskontorets samlade bedömning

Stadsledningskontoret ställer sig bakom den föreslagna definitionen och förslaget om ett register för idéburna aktörer eftersom det bland annat underlättar för uppföljning av idéburna aktörers deltagande i välfärden.

Vad gäller förslaget att använda IOP inom välfärdstjänster anser stadsledningskontoret att detta är tveksamt då flertalet av de frågor som utretts av utredningen numera får anses överspelade med hänsyn till Högsta förvaltningsdomstolens dom från den 11 mars 2020, målnummer 3165-19. I domen prövas en överenskommelse om ett idéburet offentligt partnerskap mellan en kommun och stiftelse. Syftet med partnerskapet var enligt avtalet att skapa förutsättningar för en sammanhållen vårdkedja för personer med demenssjukdom. Stiftelsen erhöll en årlig ersättning med ett visst belopp. Kommunen anför bland annat att avtalet avsåg en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse och att den därmed inte omfattas av LOU. Högsta förvaltningsdomstolens konstaterar att stiftelsens prestationer får anses vara av direkt ekonomiskt intresse för kommunen. Avtalet ger upphov till ömsesidiga rättigheter och skyldigheter. Det är således fråga om ett avtal med ekonomiska villkor i upphandlingslagstiftningens mening. Vidare anges i domen att det står klart att det i Sverige finns en marknad för sådana tjänster. Mycket kortfattat kan domslutet sammanfattas med att det saknas undantag från upphandlingsplikten när det gäller vård- och omsorgstjänster.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till de uppdrag som utredningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten ska få för att öka de idéburna aktörernas deltagande i upphandlingar.

Stadsledningskontoret anser att det redan i dagsläget finns goda möjligheter att uppmuntra idéburna verksamheter att utföra tjänster åt kommunerna. Nacka kommun har sedan 1980-



talet tillämpat ett valfrihetssystem med kundval som tillåter både vinstdrivande och icke vinstdrivande aktörer att konkurrera utifrån lika villkor och med fokus på kvalitet. Stadsledningskontoret är därför positiv till att idéburna aktörer deltar i välfärden, men är av samma anledning emot att exkludera vinstdrivande aktörer. Därför avstyrker stadsledningskontoret förslaget att införa möjligheten att reservera kontrakt till idéburna aktörer i LOU och att införa reserverade valfrihetssystem i LOV. Att genom reservering indirekt utesluta vinstdrivande aktörer från möjligheten att lämna anbud enligt LOU eller att få delta i ett valfrihetssystem enligt LOV innebär enligt stadsledningskontoret en överhängande risk för att små och medelstora företag exkluderas från möjligheten att tillhandahålla konkurrenskraftiga tjänster till medborgarna.

Ekonomiska konsekvenser

På lång sikt kan ett ökat deltagande av idéburna aktörer gynna kommunen samhällsekonomiskt genom att det finns större möjligheter att anlita aktörer med rätt kompetens och arbets sätt och på så sätt tillgodose olika målgruppers behov på ett kostnadseffektivt sätt.

Konsekvenser för barn

Genom ökad samverkan med idéburna aktörer kan barns perspektiv bättre tillvaratas och därmed kan flera kvalitetsaspekter tillföras som inte ryms inom ramen för vanliga avtal, exempelvis när det gäller barn med särskilda behov.

Bilagor

1. Förslag till yttrande
2. Sammanfattning av betänkandet Idéburen välfärd, SOU 2019:56
3. Protokollsutdrag från arbets- och företagsnämnden den 25 mars 2020 inkl tjänsteskrivelse
4. Protokollsutdrag från socialnämnden den 24 mars 2020 inkl tjänsteskrivelse
5. Ordförandebeslut från utbildningsnämnden den 26 mars 2020 inkl tjänsteskrivelse
6. Ordförandebeslut från äldre nämnden den 23 mars 2020 inkl tjänsteskrivelse

Sidrah Schaidler
Stadsjurist
Stadsledningskontoret

Anders Fredriksson
Enhetschef
Juridik- och kanslienheten

Engin Ceylan
Kommunjurist
Juridik- och kanslienheten

Rebecca Band
Kommunsekreterare
Juridik- och kanslienheten