

Sammanfattning

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

Idéburna organisationer av olika slag har dessutom länge spelat en viktig roll i välfärden. Många av välfärdsstatens institutioner har rötter i verksamheter som en gång utvecklades av föreningar eller trossamfund. De idéburna organisationerna har varit föregångare för sådant som i dag tillhör välfärdens kärna, samtidigt som man har fortsatt att identifiera, artikulera och möta behov som varken offentliga eller kommersiella aktörer förmår fånga upp. Det gör de idéburna aktörerna till viktiga innovatörer i välfärden.

Idéburna organisationer har ofta en stark förankring och ett stort förtroende hos de människor som har behov av de välfärdstjänster de utför och inkluderar individer med egna erfarenheter av t.ex. missbruk, hemlöshet, långvarig arbetslöshet och funktionsnedsättningar. Inte sällan rör det sig om grupper som det offentliga kan ha svårare att nå. Lokal förankring, i en bygd eller i ett bostadsområde, är ett annat utmärkande drag hos de idéburna aktörerna vilket kan vara särskilt viktigt på platser där såväl offentlig som kommersiell service har försvunnit.

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

Jämfört med de flesta andra länder i Norden och Europa så är de idéburna aktörernas andel av välfärdssektorn liten i Sverige. De senaste decenniernas ökning av andelen välfärdstjänster som utförs av externa leverantörer har dessutom i huvudsak skett i form av kommersiella aktörer medan de idéburnas andel förblivit låg. Samtidigt är det inte nödvändigtvis så att en ökad medverkan av idéburna aktörer i välfärden skulle ske på kommersiella aktörers bekostnad. Det kan i stället handla om verksamhet som annars skett i offentlig regi eller om helt nya typer av tjänster, insatser eller lösningar som inte finns hos varken offentliga eller kommersiella aktörer.

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

Uppdraget

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

Begreppet välfärd och välfärdsverksamhet

Till skillnad från vad som gällt för tidigare utredningar med närliggande uppdrag har utredningens direktiv inte pekat ut några specifika områden eller verksamheter. Det har således stått utredningen relativt fritt att definiera vad som i detta sammanhang ska ingå i begreppet välfärd. Någon allmänt vedertagen definition av begreppet finns inte. Utgångspunkten för utredningens avgränsning av begreppet välfärd har varit utredningens uppdrag. De verksamheter som varit av intresse är sådana som innefattas i en bredare användning av begreppet, som omfattas av någon form av offentlig finansiering och som bedrivs av idéburna aktörer som erhåller sådan finansiering. Med välfärdsverksamhet avses enligt utredningen i detta sammanhang:

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

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

Utredningen har undersökt ett antal länder som bedömts särskilt intressanta.

Utredningens genomgång visar att det är stora variationer mellan

länderna beträffande såväl finansieringsform som hur stor andel av välfärden som bedrivs av idéburna aktörer eller motsvarande. Orsakerna till den stora variationen är flera. Hur välfärdssystemen är utformade och hur de växt fram är en del av förklaringen. Det är vanligt med särregler för icke-vinstdrivande organisationer i de länder vi undersökt. Flera, men inte alla, länder har en definition av icke-vinst drivande organisationer eller motsvarande. Eventuella definitioner finns ofta i skattelagstiftningen och särreglerna består vanligen av särskilda skatteregler. I två av de undersökta länderna, Norge och Italien, pågår lagstiftningsprocesser med bestämmelser som syftar till att öka eller underlätta för icke-vinstdrivande organisationer att bedriva verksamhet. I Norge rör det en bestämmelse i upphandlingslagstiftningen. I Italien är det fråga om en lag om hela den icke-vinstdrivande sektorn som också inbegriper olika slags samverkansformer. I Norge befinner sig bestämmelsen fortfarande på förslagsnivå. I Italien har lagen beslutats men ännu inte börjat tillämpas.

En definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet

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

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

Idéburna aktörer bedriver i dag verksamhet i ett flertal olika associationsformer. Det vore enligt utredningens mening olämpligt om definitionen utformades på ett sätt som tvingar existerande idéburna aktörer inom välfärden att ändra sin associationsform för att uppfylla definitionen. Syftet med definitionen är inte att utesluta några idéburna aktörer utan att avgränsa dem mot offentliga aktörer och mot kommersiella aktörer. Definitionen och förfarandet måste också vara så utformat att det minimerar riskerna för missbruk. Enligt utredningens förslag ska en organisation för att klassificeras som en idéburen aktör i offentligt finansierad välfärdsverksamhet vara en juridisk person som

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

Registrering

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

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

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

Idéburet offentligt partnerskap

Idéburna offentliga partnerskap (IOP) är en form av samverkan mellan offentliga och idéburna aktörer. De bygger på insikten om att det kan behövas flera perspektiv och flera olika typer av resurser för att lösa vissa problem, framför allt mer komplexa sådana. Utredningen har utifrån en analys av syftet med sådana partnerskap och de EU-rättsliga förutsättningarna funnit att ett idéburet offentligt partnerskap inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet kan sammanfattas enligt följande:

1. Partnerskapet är ett samarbete mellan en eller flera offentliga aktörer och en eller flera idéburna aktörer i välfärden.
2. Det syftar till att uppnå ett gemensamt allmännyttigt mål.
3. Såväl den offentliga som den idéburna aktören bidrar med resurser. Partnerskapet får inte innebära en tilldelning av ett offentligt kontrakt, upphandling av en koncession eller ett ramavtal. Partnerskapet måste vara förenligt med EU:s statsstödsregler. Utredningen redogör för flera olika möjligheter som finns när det gäller statsstödsreglernas tillämpning på IOP. Om den offentliga aktören är en kommun eller region finns det även bestämmelser i kommunallagen och speciallagstiftning att ta hänsyn till.

En vägledning

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

Ett uppdrag till Upphandlingsmyndigheten

Utredningen föreslår även att Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att arbeta med informationsinsatser gentemot offentliga och idéburna aktörer med utgångspunkt i de kriterier för IOP som utredningen har tagit fram. Upphandlingsmyndigheten ska vidare enligt förslaget förvalta och utveckla utredningens vägledning utifrån bland annat rättspraxis och praktiska erfarenheter.

Förslag som rör offentlig upphandling

Ett uppdrag till Upphandlingsmyndigheten

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

Möjlighet att reservera kontrakt till idéburna aktörer

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

Enligt förslaget ska upphandlande myndigheter ges möjlighet att reservera rätten att delta i en upphandling av de välfärdstjänster som räknas upp i bilaga 2 a till LOU till idéburna aktörer. De tjänster som omfattas av bilagan är exempelvis hälsovård, socialtjänst och närbesläktade tjänster samt undervisnings- och utbildningstjänster. Möjligheten att reservera rätten att delta i upphandlingar till idéburna

aktörer gäller under förutsättning att detta bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen med tjänsten och leder till budgetmässig. Att den upphandlande myndigheten önskar en viss andel idéburna leverantörer är dock inte i sig tillräckligt för att motivera att en upphandling reserveras.

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

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

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

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

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

Förslag som rör valfrihetssystem

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

LOV som gör det möjligt att reservera rätten att ansöka om att få delta i ett valfrihetssystem. Det ska dock krävas särskilda skäl för det.

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

Andra områden där definitionen skulle kunna användas

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

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

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

Ikraftträdande

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