

PM Rotel I (Dnr KS 2020/65)

Idéburen välfärd, offentligt partnerskap (SOU 2019:56)

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid den 30 april 2020

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Utredningen om idéburna aktörer i välfärden lämnar i betänkandet *Idéburen välfärd (SOU 2019:56)* ett antal förslag i syfte att främja ett ökat idéburet deltagande i välfärden.

Definition och registrering av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet

Utredningen föreslår en ny lag där idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet tydligt definieras. Lagförslaget innehåller även ett frivilligt registreringsförfarande för att särskilja idéburna aktörer från andra aktörer.

Idéburet offentligt partnerskap

I betänkandet presenteras ett antal kriterier för vad som är kännetecknande för idéburna offentliga partnerskap (IOP). Utredningen har även tagit fram en särskild vägledning som innehåller alternativ för hur IOP kan ingås med beaktande av gällande regelverk, som kommunallagen, upphandlingslagstiftningen och statsstödsreglerna. Upphandlingsmyndigheten föreslås få i uppdrag att förvalta och utveckla vägledningen samt arbeta med informationsinsatser kopplat till IOP.

Förslag som rör offentlig upphandling

Utredningen har analyserat vad det finns för utrymme att inom ramen för befintlig lagstiftning för offentlig upphandling bättre ta tillvara det mervärde som idéburna aktörer kan bidra med. Utredningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att arbeta med informationsinsatser särskilt riktade mot idéburna aktörer och upphandlande myndigheter i syfte att öka idéburna aktörers medverkan i offentliga upphandlingar.

Vidare bedömer utredningen att det finns ett rättsligt utrymme att införa en möjlighet i 19 kap. lagen om offentlig upphandling (LOU) att i vissa fall reservera kontrakt till idéburna aktörer. Kontraktet ska avse de välfärdstjänster som räknas upp i bilaga 2 a till LOU (hälsovård, socialtjänst och närbesläktade tjänster, administration inom socialtjänsten samt utbildningsadministration och hälsovårdsförvaltning). En

förutsättning för att reservera kontrakt är enligt förslaget att det bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen med tjänsten och leder till budgetmässig effektivitet.

Utredningen föreslår även dels en ändring av LOV så det framgår att EU-rättens grundläggande principer inte ska tillämpas på valfrihetssystem som saknar ett bestämt gränsöverskridande intresse, dels att det införs en bestämmelse i LOV som gör det möjligt att reservera rätten att ansöka om att få delta i ett valfrihetssystem till idéburna aktörer, under förutsättning att det föreligger särskilda skäl.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialnämnden och äldrenämnden. Äldrenämnden har inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till utredningens förslag.

Socialnämnden ställer sig i huvudsak positiv till utredningens förslag men påpekar att de rättsliga effekterna av möjligheterna för reservation av kontrakt till idéburna offentliga partnerskap måste utredas vidare.

Äldreförvaltningen anser att utredningens förslag i huvudsak är positiva men efterfrågar en riskanalys av förslagets effekter.

Mina synpunkter

Idéburna aktörer har en viktig roll i välfärden och utgör i det sammanhanget ett värdefullt komplement till myndigheter och privata företag. Förutom att idéburna aktörer agerar inom stadens valfrihetssystem driver staden sedan ett antal år tillbaka flera idéburna-offentliga partnerskap inom olika områden. Partnerskapen ger långsiktighet och tydliga förväntningar, och gör det möjligt för staden och organisationerna att tillsammans nå målgrupper som inte annars skulle ha nåtts. För att skapa tydlighet är det viktigt att de juridiska förutsättningarna för idéburna-offentliga partnerskap är klargjorda.

Stadsledningskontorets övergripande bedömning är att de förslag som utredningen lämnar är lämpliga och skulle kunna främja ett ökat idéburet deltagande i välfärden. Stockholms stad har i stadens budget för år 2020 ett uppdrag att i högre utsträckning ta hänsyn till och möjliggöra för småföretag och en mångfald av aktörer att delta i upphandlingar. Det är dock viktigt att det genomförs en gedigen utredning där de rättsliga konsekvenserna behöver fortsatt utredas och utmyнна i en tydlig vägledning för kommuner och andra aktörer, exempelvis hur möjligheten till reserverade kontrakt för idéburna aktörer påverkar likabehandlingsprincipen. I övrigt tillstyrker jag förslagen.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 15 april 2020

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilagor

1. Idéburen Valfärd (SOU 2019:56)
2. Idéburen Valfärd - vägledning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Utredningen om idéburna aktörer i välfärden lämnar i betänkandet *Idéburen välfärd (SOU 2019:56)* ett antal förslag i syfte att främja ett ökat idéburet deltagande i välfärden.

Definition och registrering av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet

Utredningen föreslår en ny lag där idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet tydligt definieras. Lagförslaget innehåller även ett frivilligt registreringsförfarande för att särskilja idéburna aktörer från andra aktörer.

Idéburet offentligt partnerskap

I betänkandet presenteras ett antal kriterier för vad som är kännetecknande för idéburna offentliga partnerskap (IOP). Utredningen har även tagit fram en särskild vägledning som innehåller alternativ för hur IOP kan ingås med beaktande av gällande regelverk, som kommunallagen, upphandlingslagstiftningen och statsstödsreglerna. Upphandlingsmyndigheten föreslås få i uppdrag att förvalta och utveckla vägledningen samt arbeta med informationsinsatser kopplat till IOP.

Förslag som rör offentlig upphandling

Utredningen har analyserat vad det finns för utrymme att inom ramen för befintlig lagstiftning för offentlig upphandling bättre ta tillvara det mervärde som idéburna aktörer kan bidra med. Utredningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att arbeta med informationsinsatser särskilt riktade mot idéburna aktörer och upphandlande myndigheter i syfte att öka idéburna aktörers medverkan i offentliga upphandlingar.

Vidare bedömer utredningen att det finns ett rättsligt utrymme att införa en möjlighet i 19 kap. lagen om offentlig upphandling (LOU) att i vissa fall reservera kontrakt till idéburna aktörer. Kontraktet ska avse de välfärdstjänster som räknas upp i bilaga 2 a till LOU (hälsovård, socialtjänst och närbesläktade tjänster, administration inom socialtjänsten samt utbildningsadministration och hälsovårdsförvaltning). En förutsättning för att reservera kontrakt är enligt förslaget att det bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen med tjänsten och leder till budgetmässig effektivitet.

Utredningen föreslår även dels en ändring av LOV så det framgår att EU-rättens grundläggande principer inte ska tillämpas på valfrihetssystem som saknar ett bestämt gränsoverskridande intresse, dels att det införs en bestämmelse i LOV som gör det möjligt att reservera rätten att ansöka om att få delta i ett valfrihetssystem till idéburna aktörer, under förutsättning att det föreligger särskilda skäl.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialnämnden och äldrenämnden. Äldrenämnden har inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 19 mars 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att idéburna aktörer har en viktig roll i välfärden och utgör i det sammanhanget ett värdefullt komplement till myndigheter och privata företag. Stadsledningskontorets övergripande bedömning är att de förslag som utredningen lämnar är lämpliga och skulle kunna främja ett ökat idéburet deltagande i välfärden. Stadsledningskontoret vill särskilt framhålla följande.

Definition och registrering av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet

Stadsledningskontoret stödjer förslaget att införa en rättslig definition i lag av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet, samt menar att ett frivilligt registerförfarande är lämpligt för att särskilja de idéburna aktörerna från andra aktörer. Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att förslagen leder till en likartad tillämpning av definitionen samt en minskad administration för kommuner och andra myndigheter då det inte skulle krävas samma typ av kontroll av huruvida kriterierna är uppfyllda.

Idéburet offentligt partnerskap

Utredningen ger en tydlig beskrivning av de olika regelverk som behöver beaktas vid ingående av IOP. För att underlätta tillämpningen av dessa regelverk har utredningen tagit fram en särskild vägledning. Stadsledningskontoret ser positivt på ett sådant initiativ och menar att det i dag finns behov av praktisk vägledning på området. Det är stadsledningskontorets bedömning att en gemensam vägledning, inklusive kriterier för vad som är utmärkande för IOP, skulle underlätta tillämpningen av de aktuella regelverken och leda till mer likartade bedömningar och beslut.

Utredningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att förvalta och utveckla vägledningen, samt arbeta med informationsinsatser kopplat till IOP. Stadsledningskontoret ser positivt på att en statlig myndighet skulle ges ett sådant uppdrag och betonar vikten av att i det arbetet kontinuerligt föra dialog med de olika intressenterna i syfte att löpande fånga upp synpunkter och praktiska erfarenheter.

IOP har i dag ingen rättslig definition. Utredningen har analyserat möjligheterna att utforma en eventuell IOP-lag. Utredningens sammantagna bedömning är att kriterierna för IOP inte bör slås fast i lag. Stadsledningskontoret delar denna bedömning. Utredningen har emellertid tagit fram ett antal kriterier som är utmärkande för IOP. Utredningens kriterier för IOP skiljer sig i viss mån från de som tagits fram av bland andra Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Forum – Idéburna organisationer med social inriktning. Det finns även skillnader jämfört med kriterierna i Stockholms stads riktlinjer för IOP. Mot bakgrund av den analys som utredningen presenterar kring syftet med IOP och de EU-rättsliga förutsättningarna anser stadsledningskontoret att de kriterier som utredningen föreslår är lämpliga och tillräckliga.

Förslag som rör offentlig upphandling

Den analys som presenteras i betänkandet visar att det finns utrymme att inom ramen för befintlig lagstiftning kring offentlig upphandling bättre ta tillvara det mervärde som idéburna aktörer kan bidra med. Utredningen föreslår därför att Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att arbeta med informationsinsatser särskilt riktade mot idéburna aktörer och upphandlande myndigheter i syfte att öka idéburna aktörers medverkan i offentliga upphandlingar. Stadsledningskontoret delar denna bedömning och anser att förslaget är bra.

Stadsledningskontoret ser positivt på förslaget att införa en möjlighet i LOU att för vissa välfärdstjänster reservera rätten att delta i en upphandling till idéburna aktörer, under förutsättning att det bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen med tjänsten och leder till budgetmässig effektivitet. Förslaget skulle innebära ökade möjligheter att tillvarata idéburna aktörers kompetens och särart i offentligt finansierad välfärd.

Stadsledningskontoret ser även positivt på förslaget att dels ändra LOV så det framgår att EU-rättens grundläggande principer inte ska tillämpas på valfrihetssystem som saknar ett bestämt gränsöverskridande intresse, dels införa en bestämmelse i LOV som gör det möjligt att reservera rätten att ansöka om att få delta i ett valfrihetssystem till idéburna aktörer, under förutsättning att det föreligger särskilda skäl. Genom att skapa större utrymme för kommuner och andra myndigheter att beakta idéburna aktörers särart anser stadsledningskontoret att förslagen skulle ge de idéburna aktörerna ökade möjligheter att delta i välfärden.

Socialnämnden

Socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 mars 2020 följande.

1. Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar till kommunstyrelsen på remiss om Idéburen välfärd, offentligt partnerskap (SOU 2019:56).
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 20 februari 2020 har i huvudsak följande lydelse.

De idéburna aktörerna är en viktig resurs i samhället, men utför en förhållandevis liten andel av välfärdstjänsterna. De idéburna organisationerna har förankring och förtroende hos enskilda som är i behov av välfärdstjänster, vilket kan vara avgörande för uppfyllandet av de sociala målsättningarna som finns för tjänsterna.

Förvaltningen anser att utredningens förslag går i rätt riktning. Enligt förvaltningen så utgör idéburna aktörer en viktig part för innovationer inom välfärden.

Förvaltningen ställer sig positiv till utredningens uppdrag och intention, att lägga förslag som kan underlätta för idéburna organisationer att i olika roller bidra till den offentligt finansierade välfärden. Utöver betydelsen för demokrati, tillit och sammanhållning kan idéburna organisationer även bidra med viktiga värden och perspektiv inom områden som vård, utbildning och socialt stöd. I Stockholms stad finns en lång tradition av samverkan med idéburna organisationer inom det sociala området. Detta sker på olika sätt, genom dialog, representation i nämndens funktionshinderråd, genom att föreningsbidrag beviljas samt genom idéburna offentliga partnerskap, IOP, och att idéburna organisationer verkar som leverantörer av sociala tjänster. Socialnämnden ingår för närvarande i tre IOP avseende stöd till utsatta EU-medborgare, ensamkommande barn och ungdomar som står eller riskerar att stå utanför samhällets insatser samt stödgrupper för familjehemsplacerade barn och ungdomar.

Definition och registrering av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet
Utredningen lägger förslag till en definition av idéburna aktörer i välfärden, som ska kunna användas för att avgränsa dessa från andra organisationer. Förvaltningen är positiv till föresatsen och anser att definitionen fångar in viktiga egenskaper hos idéburna organisationer. Förvaltningen anser även att det skulle finnas många praktiska nyttor med förslaget att inrätta ett register för idéburna organisationer som vill delta i den offentligt finansierade välfärden. Genom ett register skulle det bli tydligt om en organisation ska anses som idéburen och om organisationen fortlöpande agerar i enlighet med de uppställda kriterierna. Förvaltningen anser vidare att det är rimligt förslag att ge länsstyrelserna i uppdrag att hantera registret, då de idag ansvarar för registrering och tillsyn av stiftelser.

Precis som utredningen lyfter anser förvaltningen att det är viktigt att göra registreringsprocessen så enkel som möjligt för organisationerna. Annars finns en risk att mindre organisationer inte får samma möjlighet att ingå i registret trots att de skulle uppfylla kriterierna.

Idéburet offentligt partnerskap

Utredningen föreslår vidare en definition av IOP inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet.

Förvaltningen anser att definitionen som helhet är rimlig och i huvudsak i linje med Stockholms stads riktlinjer för IOP.

Förvaltningen bedömer att utredningens avvägning kring att inte föreslå en särskild lag för idéburna offentliga partnerskap är rimlig. Den vägledning kring att ingå IOP som utredningen presenterar anser förvaltningen i huvudsak är bra och användbar. Att konkreta exempel ingår både i utredningen och i vägledningen ökar tydligheten och förståelsen. Förvaltningen tillstyrker vidare förslaget att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att förvalta vägledningen och ge råd till myndigheter och organisationer.

Förvaltningen har god erfarenhet av de IOP som ingåtts med idéburna organisationer. Förvaltningen anser dock att det finns anledning för myndigheter att vara uppmärksamma på det som utmärker ett IOP, det vill säga ömsesidigheten och den bristande möjligheten att ställa ensidiga krav på övriga avtalspartner. Oavsett samarbets- eller avtalsform behöver en myndighet kunna säkra att skattemedel går till seriösa aktörer. Vidare innebär ett IOP avsaknad av rättsligt bindande principer som sanktioner eller skadestånd. Inte heller den insyn som möjliggörs genom Kommunallagen, 10 kap 9 § är tillämplig i ett IOP. Utredningen menar att det är en väsentlig del av syftet med och karaktären av ett IOP att det bygger på ömsesidighet och tillit och inte detaljerade bindande kontraktsvillkor.

Möjlighet att reservera deltagande i upphandlingar och valfrihetssystem

Förvaltningen ser positivt på utredningens mål att stimulera idéburna organisationers deltagande i upphandlingar och valfrihetssystem. Även om idéburna organisationer idag i teorin har möjligheter att konkurrera med kvalitet inom LOV och det är möjligt för upphandlande myndigheter att enligt LOU premiera den särart och de mervärden som organisationerna skulle kunna erbjuda, så är det relativt sällan som detta sker i praktiken. Förvaltningen har nyligen genomfört ramupphandlingar för området barn och unga och ingen utförare från den ideella sektorn har uppfyllt kraven för tjänsterna.

Den 1 januari 2019 trädde nya regler i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) i kraft. Ändringarna innebar att upphandling av välfärdstjänster upp till tröskelvärdet på 750 000 euro (7 113 450 kronor) ska omfattas av färre och mer flexibla regler än tidigare. Vidare infördes en möjlighet att reservera kontrakt till vissa organisationer. Förvaltningen är positiv till förslaget att ytterligare utöka möjligheterna att reservera kontrakt till idéburna aktörer för sociala tjänster, förutsatt att det bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen med tjänsten och leder till budgetmässig effektivitet. Förvaltningens bedömning är dock att de rättsliga konsekvenserna behöver fortsatt utredas och utmynna i en tydlig vägledning för kommuner och andra aktörer.

Förvaltningen ser också positivt på utredningens förslag att LOV ändras så att det framgår att principerna inte ska tillämpas på valfrihetssystem som saknar ett bestämt gränsöverskridande intresse, men ser också behov av ytterligare klargöranden kring eventuella risker med förslaget. En fråga som till exempel behöver klargöras i eventuell lagstiftning är om den idéburna organisationen ska kunna nyttja underleverantörer som inte är idéburna. I annat fall riskerar syftet med reservationen gå förlorad.

Som utredningen påpekar är vissa utmaningar inom ramen för upphandlingsprocessen övergripande och omfattar inte bara idéburna organisationer. De problem som lyfts av de idéburna organisationerna på detta område stämmer till stor del överens med de som små och medelstora företag brukar föra fram.

Utredningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten får ett särskilt uppdrag med syfte att öka idéburna aktörers deltagande i offentliga upphandlingar genom riktade informationsinsatser tillsammans med andra åtgärder som myndigheten finner lämpliga. Förvaltningen anser att uppdraget till Upphandlingsmyndigheten även bör riktas till övriga organisationer och sektorer, geografiska och branschspecifika, där det krävs information och stöd för att öka deltagandet i offentliga upphandlingar. Denna synpunkt överensstämmer också med stadens budget för år 2020 där staden har i uppdrag att i högre utsträckning ta hänsyn till och möjliggöra för småföretag och en mångfald av aktörer att delta i upphandlingar. I budgeten anförts att det är angeläget att få in fler anbud från små företag i de offentliga upphandlingarna för att utnyttja potentialen med nya lösningar och idéer.

Äldreförvaltningen

Äldreförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 5 mars 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig i huvudsak positiv till utredningens förslag. Förvaltningen välkomnar till exempel förslaget om möjligheten att kunna reservera kontrakt till idéburna aktörer för sociala tjänster och övriga tjänster. Samverkan med den idéburna sektorn är ett viktigt kommunalt allmänintresse.

Enligt förvaltningen kommer den av utredningen framtagna vägledningen om IOP att vara av stor betydelse för arbetet med sådana frågor i rikets kommuner och regioner. Detta eftersom risken för osäkerhet om innebörden av regelverket kan minska, även om det sannolikt kommer att dröja länge innan rättsläget har klarlagts tillräckligt.

Förvaltningen ser också positivt på utredningens förslag att LOV ändras så att det framgår att principerna inte ska tillämpas på valfrihetssystem som saknar ett bestämt gränsöverskridande intresse, men ser också behov av ytterligare klargöranden kring eventuella risker med förslaget. En fråga som till exempel behöver klargöras i eventuell lagstiftning är om den idéburna organisationen ska kunna nyttja underleverantörer som inte är idéburna, I annat fall riskerar syftet med reservationen gå förlorad.