

## Remissvar från Unizon - Idéburen välfärd SOU 2019:56

### Sammanfattande kommentar

Unizon är ett riksförbund som samlar över 130 kvinnojourer, tjejjourer, ungdomsjourer och verksamheter specialiserade mot incest och andra sexuella övergrepp som tillsammans arbetar för ett jämställt samhälle fritt från våld. Jourerna arbetar med stöd, skydd, prevention och påverkan utifrån en kunskap om våld, kön och makt. Jourerna arbetar på idéburen grund utan vinstintresse. De flesta våra medlemsorganisationer är kvinnojourer och majoriteten av dessa bedriver skyddat boende där de oftast på uppdrag av socialtjänst tar emot våldsutsatta personer, främst kvinnor och barn, som är i behov av stöd och skydd från en våldsam man. Mannen är oftast pappa eller styvpappa till barnen. Det skyddade boendet är en del i större stödkedja där stödsamtal, samtalsgrupper, hjälp vid flytt, barnverksamhet, chatt- och mailstöd m.m. utgör grunden för jourernas politiska påverkansarbete nationellt och lokalt. En självständig kvinnorörelse är, och har varit, avgörande för lagstiftning på kvinno- och barnfridsområdet.

Majoriteten av Unizons kvinnojourer bedriver skyddat boende, men även våra andra medlemmar skulle till stor del påverkas av de förslag och bedömningar som utredningen lägger fram. Unizon tackar för möjligheten att få lämna remissvar till Finansdepartementet angående betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56).

Unizon välkomnar i stort förslagen i promemorian. Vi ser positivt på att utgångspunkten för utredningen är regeringens konkreta målsättning att få in fler idéburna aktörer inom välfärden. Dock ställer sig Unizon frågande till vad som görs i praktiken för att minska vinstdrivna företag i välfärden.

### Beträffande icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse

Beträffande icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse konstaterar utredningen att dessa tjänster inte ingår i EU:s inre marknad (s. 205). Det anges också mycket riktigt att dessa tjänster varken omfattas av EU:s regler om statligt stöd eller av upphandlingsregelverket. Utredningen anför vidare att en stor del av rättspraxis från EU-domstolen när det gäller frågan om gränsdragningen mellan ekonomiska och

icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse hänför sig till konkurrens- och statsstödsregelverken och att det är ”oklart” vilka generella slutsatser som kan dras från denna praxis såvitt avser tillämpningen av upphandlingsregelverket (s. 206). Av kommittédirektivet framgår att utredningen tillsattes bl.a. för att ”analysera och lämna förslag på hur det utrymme som finns inom EU-rätten för icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse kan tillämpas i en svensk välfärdscontext, exempelvis för att underlätta samverkan med idéburna aktörer”.<sup>1</sup> Att rättsläget är otillfredsställande oklart är en analys som vid upprepade tillfällen har redovisats av olika aktörer. Som exempel på detta vill Unizon lyfta följande:

1) Välfärdsutredningen, SOU 2016:78, s. 487:

*Utredningen konstaterar [...] att det finns mycket som talar för att merparten av de tjänster som omfattas av utredningens uppdrag är icke-ekonomiska men att det inte kan uteslutas att i vart fall delar av hälso- och sjukvårds- samt socialtjänstområdet är ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Som framgått finns skilda uppfattningar i denna fråga.*

*Mot bakgrund av den rättsliga osäkerheten på området är det enligt utredningens mening viktigt att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten, och utredningen har därför valt att vid de förslag som lämnas betrakta tjänsterna som om de vore ekonomiska.*

2) Betänkandet Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning (SOU 2017:44, s. 356):

*Vi anser alltså [...] att den utbildning och verksamhet inom de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna som vi har beskrivit ovan utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, NESGI. Det gäller med andra ord hela skolväsendet som regleras i skollagen.*

*Sådana tjänster har uttryckligen undantagits från EU:s upphandlingsdirektiv och någon skyldighet att upphandla de nyss uppräknade tjänsterna finns alltså inte enligt EU-rätten... Som en följd av detta är utbildning inte heller en tjänst som omfattas av LOU, varför de förenklade reglerna om upphandling i 19 kap. LOU inte*

---

<sup>1</sup> Se Kommittédirektiv 2018:46, *En tydlig definition av idéburna aktörer i välfärden*, s. 15.

är tillämpliga. Således råder ingen skyldighet att upphandla tjänster som avser utbildning inom skolväsendet enligt regelverket i LOU.

3) Konkurrensverket i remissyttrande över SOU 2017:44:

*Enligt Konkurrensverket råder ingen oklarhet om frågan huruvida icke-ekonomiska tjänster omfattas av upphandlingsreglerna eller inte – vilket de inte gör. Det framgår även av skälen till upphandlingsdirektivet. Oklarheten gäller i stället vilka verksamheter som är att betrakta som icke-ekonomiska.*

*Konkurrensverket kan i den delen inte ställa sig bakom utredningens bedömningar av upphandlingsskyldigheten eftersom det inte kan anses klarlagt att samtliga aktuella verksamheter är icke-ekonomiska.*

*Utredningen borde enligt Konkurrensverket ha dragit den naturliga slutsatsen att relevant praxis är mycket begränsad och att försiktighetsprincipen talar för att upphandla på sedvanligt sätt. I stället väljer utredningen att selektivt dra paralleller från statsstöds- och konkurrensrättspraxis endast i den utsträckning det understödjer utredningens slutsatser.*

4) Upphandlingsmyndigheten i remissyttrande över SOU 2017:44:

*Det finns inget allmängiltigt svar på frågan hur man, enligt upphandlingsregelverket, skiljer tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) från icke ekonomiska tjänster (NSGEI). Rättsläget är oklart och det saknas klagörande rättspraxis.v [...]*

*Upphandlingsmyndigheten anser att frågan, om utbildning inom skolväsendet i Sverige utgör en NSGEI på det sätt som krävs för att tjänsten inte ska omfattas av upphandlingsregelverket är komplex. Rättsläget är oklart och det saknas klagörande rättspraxis. Därtill förväntas ny svensk rättspraxis inom kort, som redovisats ovan, vilken skulle kunna förändra rättsläget. [vår kommentar: här avses Högsta förvaltningsdomstolens mål i det s.k. Alingsåsmålet]*

Det bör också påpekas att det inte finns någon konsensus i doktrinen.<sup>2</sup> Enligt Unizons uppfattning framstår utredningens vägval i denna del som mycket olycklig,

---

<sup>2</sup> Se Sylvan, M., *Do EU Rules on Public Procurement Apply to Tax-funded Welfare Services?*, Public Procurement Law Review, Nr 6 – 2016, s. 258-262 och Erika Szyszcak's utlåtande till Valfärdsutredningen SOU 2016:78. Dessa redovisar diametralt motsatta åsikter.

eftersom utredningen inte ger något svar på en mycket central fråga som har betydelse för såväl hur LOU ska tillämpas som för vilket rättsligt utrymme det egentligen finns för IOP. Om upphandling av icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse faller utanför såväl sekundärrätten som primärrätten – och begreppet ska avgränsas i linje hur ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet definieras inom besläktade regelverk – föreligger nationell handlingsfrihet för hur sådan upphandling ska regleras (jfr artikel 2 i 2007 års protokoll nr 26 till Lissabonfördraget). Den svenska lagstiftaren kan då, utan hinder av unionsrätten, välja den reglering i upphandlingshänseende som bedöms önskvärd och ändamålsenlig.

I kommittédirektivet till utredningen angav regeringen att det finns anledning att utreda vilka möjligheter och begränsningar som finns för förändringar av regleringar som avser svenska välfärdstjänster i förhållande till EU-rätten [*vår understrykning*].<sup>3</sup> Med EU-rätten åsyftas här även begreppet ”icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse”. I kommittédirektivet angav vidare regeringen att EU-rättens regler om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ger uttryck för en balans mellan konkurrensreglerna och medlemsstaternas behov av att kunna utforma sina välfärds- och andra offentliga tjänster på olika sätt och att regeringen anser att det utifrån det EU-rättsliga utrymme finns ett behov av att ta fram förslag på hur detta utrymme kan tillämpas i en svensk välfärdscontext [*vår understrykning*]. Unizon konstaterar att utredningen, i förhållande till begreppet icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, inte presenterat någon redogörelse för *möjligheter* och *begränsningar* för förändringar av regleringar som avser svenska välfärdstjänster. Utredningen redogör för komplicerad praxis från EU-domstolen på flera ställen, dock saknar Unizon en närmare analys beträffande *hur* praxis från EU-domstolen och det EU-rättsliga utrymme kan tillämpas i en svensk välfärdscontext. Kapitel 6 ”Den EU-rättsliga regleringen och det nationella handlingsutrymme” består som rubriken lyder av två delar, 1) ”*den EU-rättsliga regleringen*” och 2) ”*det nationella handlingsutrymme*”. Tyngdpunkten i detta kapitel ligger dock på en redogörelse för de EU-rättsliga bestämmelserna, det saknas närmare analys av *vad* det nationella handlingsutrymme egentligen består i (denna del har tillägnats knappt fyra sidor i kapitel 6). I dessa delar saknar Unizon en analys *de lege ferenda*, dvs. ”vad lagen borde vara” avseende det nationella handlingsutrymme. Utredningen har istället lagt

<sup>3</sup> Se Kommittédirektiv 2018:46, *En tydlig definition av idéburna aktörer i välfärden*, s. 13.

ett alltför stort fokus på att beskriva gällande rätt. I samma kapitel redogörs för hur andra medlemsstater har reglerat tjänster av allmänt intresse. Dock är framställningen varken utförlig, informativ eller jämförande. Av särskilt vikt för Unizon och våra medlemmar hade varit *om* och *hur* andra medlemsstater har reglerat icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse i relation till utförandet av välfärdstjänster. Det framgår att utredningen har varit i kontakt med ett antal länder, däribland Norge, Tyskland och Italien. Det framgår dock inte varför utredningen har valt ut just dessa länder, på vilket sätt just dessa länder är intressanta att studera samt om utredningen har haft anledning att tro att just dessa länder tillämpar begrepp som ”icke-ekonomiska tjänster” i nationell lagstiftning eller inte. Efter en kortare redogörelse (se sidorna 209-212) konstaterar utredningen att *”Dessa EU-rättsliga begrepp används således inte i de olika medlemsstaternas lagstiftning som ett sätt att avgränsa olika typer av välfärdstjänster”*. Med EU-rättsliga begrepp avses här ”icke-ekonomiska”, ”ekonomiska” och sociala tjänster”. Utredningen drar således en mycket generell slutsats, utifrån kontakter med ett fåtal medlemsländer inom EU/EES. Även om Unizon har förståelse för att det inte är okomplicerat att studera andra medlemsstaters rättsordningar i detalj anser Unizon att det är en brist att det saknas en utförlig jämförande studie beträffande hur begreppen ”icke-ekonomiska”, ”ekonomiska” och ”sociala tjänster” tillämpas i en välfärdskontext inom andra länder i EU/ESS. En komparativ studie hade kunnat lämna svar på några av de frågor som utredningen har lämnat obesvarade.

En central fråga som har varit föremål för diskussion i det s.k. Alingsås-målet har varit huruvida skattefinansierade välfärdstjänster bör kunna räknas till kategorin icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Alingsås kommun ansökte om prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen för att få belyst om en skattefinansierad tjänst, i form av äldreomsorg, utgör en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse i EU-rättslig mening och vilken betydelse en sådan klassificering har vid tillämpningen av regelverket om offentlig upphandling. I detta låg också en begäran om klargörande av vad som är bestämmande för om något är en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse – sättet på vilken den finansieras, frånvaron av en ”marknad” och/eller andra förhållanden – i sammanhanget offentlig upphandling. Högsta förvaltningsdomstolen besvarade aldrig dessa frågor. Även utredningen har lämnat dessa frågor obesvarade (se ovan, *”det är oklart vilka generella slutsatser som kan dras från denna praxis..”*). Ur ett demokratiskt perspektiv är det mycket

otillfredsställande att såväl lagstiftaren som rättstillämparen famlar i mörker gällande vilket utrymme som finns för icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse i en svensk välfärdscontext. Beaktat de konsekvenser som kan följa av att anta nationell lagstiftning som ligger i en gråzon för vad som är förenligt med EU-rätten, tenderar lagstiftaren av naturliga skäl att förordna en försiktighetsprincip. Detta är dock ägnat att cementera det oklara rättsläget, varför finansdepartementet bör överväga om det bör tillsättas en ny utredning för att förhindra att ovan frågor lämnas obesvarade.

### **Kvinnojourerna bedriver icke-ekonomisk verksamhet**

Enligt utredningen går det inte att med säkerhet slå fast att den verksamhet som kvinnojourerna bedriver i sin helhet är icke-ekonomisk enligt EU:s regler om statsstöd (s. 319). En viktig anledning till att utredningen tror att kvinnojourernas verksamhet åtminstone till en del kan vara ekonomisk verksamhet synes vara att insatsen skyddat boende också kan utföras av vinstsyftande aktörer och att det finns ett visst mått av konkurrens på den svenska "marknaden" för skyddat boende. Utredningen förefaller lägga stor vikt vid en dom från tribunalen i målet T-216/15 *Dôvera* enligt vilken inslagen av konkurrens och möjligheten för aktörerna att göra vinst innebar att ett system som har övervägande sociala och solidariska egenskaper ändå ska anses vara en ekonomisk verksamhet (se t.ex. s. 299).

Unizon vill därför påpeka att EU-domstolen den 11 juni meddelade dom i *Dôvera* varvid EU-domstolen upphäver tribunalens nyss nämnda avgörande eftersom det "utgör felaktig rättstillämpning" (p. 51). Enligt EU-domstolen innebar inte det faktum att aktörerna i det slovakiska sjukvårdssystemet konkurrerade med varandra och att två av dem dessutom var privata bolag med vinstsyfte att de bedrev "ekonomisk verksamhet" eller att de skulle klassificeras som "företag" (p. 40 och p. 41).

Enligt Unizon har utgången i *Dôvera* relevans också för frågan om kvinnojourerna bedriver ekonomisk verksamhet. Den solidariskt finansierade sjukvården i Slovakien vilken tillhandahölls inom ramen för ett obligatoriskt sjukförsäkringssystem som stod under statlig tillsyn har egenskaper som gör den fullt jämförbar med helt eller huvudsakligen skattefinansierade välfärdstjänster i Sverige, inklusive skyddat boende och den övriga verksamhet som kvinnojourerna bedriver. Detta därför att den

slovakiska sjukvårdsförsäkringen är 1) obligatoriskt, 2) har ett socialt syfte, 3) finansieras enligt en solidaritetsprincip och 4) står under statlig tillsyn. Dessa är egenskaper som också utmärker skattefinansierade välfärdstjänster i Sverige.

Om de privata och vinstsyftande sjukförsäkringsbolagen i Slovakien inte bedriver ekonomisk verksamhet trots att det fanns en marknad med privata vinstsyftande aktörer som konkurrerar om brukarna så ska rimligen detsamma gälla för kvinnojourerna och deras verksamhet. Detta borde för övrigt också gälla för annan idéburen välfärdsverksamhet som bedrivs på kommuners och regioners uppdrag.

*Dôvera* motsäger påståendet i Vägledningen att

*”[o]m ett sådant system [som det får förstås: ett system som rör sjukvård och andra välfärdstjänster] har öppnats för konkurrens mellan olika aktörer på en marknad kan det dock innebära att verksamheten är ekonomisk även om systemet är solidariskt finansierat”* (Vägledningen, s. 9).

Detta påstående är både olyckligt och felaktigt. Det är, vad Unizon förstår, påverkat av tribunalens dom i *Dôvera* – en dom som alltså är upphävd eftersom den *”utgör felaktig rättstillämpning”*. Under alla omständigheter motsägs påståendet av EU-domstolens dom i *Dôvera*.

Enligt Unizon är EU-domstolens dom i *Dôvera* bara ytterligare ett exempel på den unionsrättsliga praxis som ger stöd för att verksamheter som bedriver skattefinansierade välfärdstjänster är icke-ekonomiska. Andra avgöranden som också ger stöd för denna slutsats är *AOK Bundesverband* (C-264/01 m.fl.), *Congegación* (C-74/16) och EFTA-domstolens dom i *Private Barnehager* (E-5/07).

Skattefinansierade välfärdstjänster, oavsett om de bedrivs av offentliga eller privata aktörer, omfattas därmed inte av EU:s konkurrens- och statsstödsregler.

Unizon vill påpeka att EU-domstolens dom i *Dôvera* också motsäger Högsta förvaltningsdomstolens (HFD:s) dom i Alingsåsmålet (3165-19). En viktig anledning till att HFD ansåg att den till ca 90 procent skattefinansierade äldreomsorgen var ett *”tjänstekontrakt”* som omfattas av lagen om offentlig upphandling var det faktum *”att det i Sverige finns en marknad för sådana tjänster”* (p. 22).

Enligt Unizon utgår EU:s statsstödsregler och upphandlingsdirektiv från samma begrepp och definitioner vilka alla är hämtade från EU:s fördrag. Begrepp som

”tjänster”, ”ekonomisk verksamhet” och ”företag” har samma innebörd oavsett om det är konkurrens- och statsstödsreglerna eller reglerna om offentlig upphandling som aktualiseras. Saknar det betydelse att det finns en marknad för frågan om en verksamhet är ekonomisk eller inte enligt statsstödsreglerna så saknar detta också betydelse för frågan om en tjänst är ekonomisk eller icke-ekonomisk enligt upphandlingsreglerna. Omvänt: är en verksamhet icke-ekonomisk enligt statsstödsreglerna så är den icke-ekonomisk också enligt EU:s upphandlingsdirektiv och enligt LOU. I det slovakiska sjukvårdssystemet fanns det helt klart en marknad. Två av tre aktörer var privata vinstsyftande aktiebolag. Ändå var sjukvårdssystemet inte ”ekonomisk verksamhet” och aktörerna i systemet var inte ”företag”. *Dôvera* motsäger alltså HFD:s bedömning i Alingsåsdomen.

Enligt Unizon ger alltså *Dôvera* stöd för uppfattningen att helt eller huvudsakligen skattefinansierade välfärdstjänster, inklusive skyddat boende, är ”icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse” vilka omfattas vare sig av EU:s statsstödsregler eller av EU:s regler om offentlig upphandling. Unizon vill dessutom uppmärksamma regeringen på EFTA-domstolens pågående mål E-13/19 *Hradbraut* där frågan om huvudsakligen skattefinansierad gymnasieutbildning på Island omfattas av EU:s upphandlingsregler eller om den är en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse som inte omfattas.

Kvinnojournörelsen bildades med utgångspunkt i att basverksamheten vilade på flera delar: jourer ska stötta, skydda, förebygga och påverka. Det går enligt Unizon inte att separera dessa delar från varandra, de är avhängiga varandra. En kvinna som utsätts för våld av en man ska ges stöd och skydd och ett sammanhang. Journörelsens verksamhet är en helhet och det går alltså inte att se ett skyddat boende som en egen satellit.

Unizons medlemmar har dock under senare år tvingats till att separera delar i basverksamheten för att kunna leva upp till statliga styrintstrument som definierat skyddat boende fristående gentemot övriga verksamhetsdelar. Här behöver lagstiftaren vara tydlig.



#### **5.4.1 Eventuella brister i nuvarande associationsrättsliga reglering**

**Utredningens förslag:** Det saknas behov av att vidta särskilda åtgärder för att göra befintliga eller delar av befintliga associationsformer mer användbara och attraktiva för idéburen verksamhet inom välfärden eller andra närliggande offentligt finansierade eller subventionerade verksamheter.

**Unizons kommentar:** Unizon delar utredningens bedömning att det inte är främst inom associationsrätten som det finns reformbehov, utan i närliggande regelverk och lagstiftning där handlingsutrymmet för offentliga aktörer att ingå avtal med idéburna aktörer fastställs.

#### **5.4.3 En definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet**

**Utredningens förslag:** En definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet ska införas i en särskild lag. För att anses vara en idéburen aktör i offentligt finansierad välfärdsverksamhet enligt lagen ska organisationen vara en juridisk person som:

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

**Unizon kommentar:** Unizon tillstryker utredningens förslag till definition och att den införs i en särskild lag.

#### **5.4.4 Värdeöverföringar**

**Utredningens förslag:** I lagen ska framgå vad som avses med värdeöverföring. Med värdeöverföring ska enligt lagen avses:

- vinstutdelning

- förvärv av egna aktier, dock inte förvärv enligt 19 kap. 5 § aktiebolagslagen (2005:551),
- minskning av aktiekapitalet eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna,
- minskning av reservfonden för återbetalning till medlemmarna,
- gottgörelse,
- avhändande av egendom till underpris,
- förvärv av egendom till överpris,
- lön eller arvode för tjänster eller arbeten som inte alls eller endast delvis motsvaras av utbetalningen,
- utlåning av medel till en i förhållande till marknadsräntan lägre ränta eller upptagande av lån till högre ränta än marknadsräntan,
- avskrivning av fordringar eller att låta fordringar preskriberas, eller
- annan affärshändelse som medför att den idéburna aktörens förmögenhet minskar och som inte har rent affärsmässig karaktär för denna aktör.

**Unizon bedömning:** Unizon tillstyrker utredningens förslag.

#### **5.4.5 Förslag till förfarande**

**Utredningens förslag:** Idéburna aktörer som bedriver offentligt finansierad välfärdsverksamhet ska kunna registrera sig i ett särskilt register. För att bli registrerad ska den idéburna aktören uppfylla kriterierna i definitionen av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Att den idéburna aktören har ett syfte som är oegennyttigt ska framgå av aktörens stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling. Registreringen ska omfatta:

1. den idéburna aktörens namn och postadress,
2. den idéburna aktörens stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling, och en kontaktperson som är behörig att företräda den idéburna aktören i frågor om registrering samt kontaktpersonens namn, postadress och personnummer eller samordningsnummer.

Ändringar i något av dessa förhållanden ska genast anmälas till registermyndigheten. Registermyndigheten ska få ta ut en avgift för registerhållning. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om avgifternas storlek. Registermyndigheten ska utöva tillsyn över registret över idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet. En registrerad idéburen aktör ska vara skyldig att på registermyndighetens begäran lämna sådana uppgifter som är nödvändiga för tillsynsverksamheten. Registermyndigheten ska vidare få meddela de förelägganden som behövs för att lagen eller de föreskrifter och villkor som har meddelats i anslutning till lagen ska följas. Sådana förelägganden ska få förenas med vite. Registermyndigheten ska även få besluta att en idéburen aktör som inte har följt ett sådant föreläggande ska avregistreras.

**Utredningens bedömning:** De länsstyrelser som i dag är tillsyns- och registreringsmyndigheter för stiftelser bör också avgöra frågor om registrering av idéburna aktörer som bedriver offentligt finansierad välfärdsverksamhet och ansvara för registret över dessa. Vilka uppgifter som ska skickas in till registermyndigheten bör framgå i förordning.

**Unizons kommentar:** Unizon tillstyrker förslaget. Att införa ett frivilligt register kan vara en bra väg att gå för att tydliggöra för alla berörda vilka välfärdsaktörer som uppfyller kriterierna.

Vi hyser dock farhågor om att nivån på avgifter för registrering och den byråkrati som kan komma med registret kan göra det hela svårt och/eller för dyrt för våra jourer med mindre medel. Och om så blir fallet kommer det heller inte vara användbart för kommunala upphandlingstjänstemän eller politiker som önskar utnyttja möjligheter att främja idéburna utförare och därför behöver lättillgänglig kunskap om vilka som finns.

#### **5.4.6 Avregistrering och fortsatt begränsning av värdeöverföringar**

**Utredningens förslag:** Registermyndigheten ska besluta att den idéburna aktören ska avregistreras om de krav som gäller för registrering inte längre är uppfyllda. En idéburen aktör ska på egen begäran avregistreras av registermyndigheten även om kraven för registrering fortfarande är uppfyllda. Efter ett beslut om avregistrering ska

begränsningen beträffande värdeöverföringar fortfarande gälla under en tidsperiod om fem år. En registrerad idéburen aktör ska ha en bestämmelse i stadgar, bolagsordning eller motsvarande handling som anger att kvarvarande tillgångar vid aktörens upplösning ska skiftas på ett sätt som inte bryter mot begränsningen beträffande värdeöverföringar. Detsamma ska gälla under tidsperioden om fem år efter avregistrering. För stiftelser ska dock i stället gälla vad som anges i 7 kap. 11 § stiftelselagen (1994:1220).

**Unizon bedömning:** Unizon tillstyrker utredningens förslag.

#### 5.4.8 Sanktioner

**Utredningens förslag:** Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna om värdeöverföringar ska kunna dömas till böter.

**Unizons bedömning:** Unizon tillstyrker utredningens förslag.

#### 5.4.9 Överklagande

**Utredningens förslag:** Beslut av registermyndigheten ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol inom två månader från beslutets dag när det gäller beslut att skriva av eller avslå en ansökan om registrering och vid beslut om avregistrering. Beslut om att meddela förelägganden ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol inom tre veckor från delgivning av beslutet. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

**Unizons bedömning:** Unizon tillstyrker utredningens förslag.

## 7.2 Vad kännetecknar idéburna offentliga partnerskap

**Utredningens bedömning:** Följande är utmärkande för ett idéburet offentligt partnerskap inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet:

1. Partnerskapet är ett samarbete mellan en och 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.

**Unizons bedömning:** Unizon har ingen invändning mot utredningens bedömning av vad som kännetecknar ett IOP.

#### **7.2.4 Ett partnerskap får inte innebära en tilldelning av ett offentligt kontrakt enligt upphandlingslagstiftningen.**

**Utredningens bedömning:** Partnerskapet får inte innebära en tilldelning av ett offentligt kontrakt eller upphandling av en koncession.

**Unizon har inga invändningar.**

#### **7.3.7 Kvinnojourernas verksamhet**

Unizon anser att det är väldigt olyckligt att utredningen inte bedömer att det är möjligt att slå fast att kvinnojourernas verksamhet är icke-ekonomisk, se resonemang ovan. Faktum är även att den promemoria (Ds 2019:7) utredningen hänvisar till ännu inte har trätt i kraft.

#### **7.4 Bör IOP regleras i lag?**

**Utredningens bedömning:** Idéburet offentligt partnerskap inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet bör inte regleras i lag.

**Unizons kommentar:** Som framgår av avsnittet om kapitel 6 ovan beklagar Unizon att utredningen inte kom längre i sin bedömning av IOP:s möjligheter. Vi har en delvis annan syn på det EU-rättsliga utrymmet. I avsnitt 7.4 har utredningen presenterat två alternativa utformningar beträffande hur IOP skulle kunna regleras i lag. Det ena alternativet är en lag som innehåller kriterier för vad ett IOP är samt hänvisningar till tillämpliga EU-rättsliga regler om statligt stöd. Det andra alternativet är en lag med angivande av vissa utpekade verksamhetsområden som bedöms inte omfattas av alternativt vara tillåtna enligt EU:s statsstödsregler. Utredningens slutsats är att IOP inte bör regleras i lag. Om utredningen hade kommit fram till en annan slutsats beträffande betydelsen av icke-ekonomiska tjänster inom upphandlingsregelverket, t.ex. att begreppet ska avgränsas i linje hur ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet definieras inom konkurrens- och statsstödsrätten, hade det förelegat större handlingsfrihet för hur ”upphandling” av icke-ekonomiska tjänster ska regleras med följd att lagreglering avseende IOP hade blivit betydligt enklare. Den metod utredningen har valt, dvs. att ett av kriterierna är att ”en IOP inte ska innebära en tilldelning av ett offentligt kontrakt”, innebär istället att det är LOU och ”kontraktsdefinitionen” som sätter ramarna för när IOP är möjligt att ingå. Följden blir att det är komplicerat att reglera IOP i lag eftersom IOP inte behandlas

som ett eget "institut". Utredningens linje innebär att prövningen av om ett avtal utgör ett offentligt kontrakt enligt kontraktsdefinitionen inrymmer ett konstaterande att tjänsterna är "ekonomiska". Alla tilldelningar av offentliga kontrakt som möter kontraktsdefinitionen (kontrakt mellan upphandlande myndighet och leverantör med ekonomiska villkor) – dvs. all upphandling – avser därmed per definition ekonomiska tjänster. I sådana fall har begreppet "icke-ekonomiska tjänster" ingen betydelse inom upphandlingsregelverket. Unizon anser dock att det kan resas principiella invändningar mot en ordning som innebär att alla åtgärder som utgör upphandling per definition avser ekonomiska tjänster. Det framstår som tveksamt om en sådan ordning låter sig förenas med innehållet i artikel 2 i 2007 års protokoll (nr 26), som utgör primärrätt av samma dignitet som Lissabonfördraget. Om all upphandling per definition avser ekonomiska tjänster uppstår också frågetecken kring varför EU-lagstiftaren förtydligt att inte heller sekundärrätten (upphandlingsdirektiven från 2014) omfattar icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Unizon anser att de lagförslag som presenterats inte är nog, eftersom utredningens förslag bygger på att det i princip är kontraktsdefinitionen i LOU som ska sätta ramarna för när IOP kan ingås. Detta bygger i sin tur på antagandet att all upphandling per definition avser ekonomiska tjänster.

Unizon anser att ett möjligt alternativ är att i LOU införa uttryckliga undantag för anskaffning av vissa tjänster som bedömts vara icke-ekonomiska. Utredningen har avseende behandlingscenter för krigsskadade och torterade, stöd till brottsoffer och idrottsföreningars integrationsinsatser bedömt att dessa tjänster inte är ekonomiska ur ett statsstödsperspektiv. Redan idag finns undantag i LOU som riktar sig till "icke vinstdrivandeorganisationer". Av 3 kap. 26 § LOU följer nämligen att LOU inte gäller för upphandling av t.ex. räddningstjänster och ambulanstjänster om de tillhandahålls av icke vinstdrivandeorganisationer. I skälen till upphandlingsdirektivet, se beaktandesats 28, framgår att direktivet inte bör tillämpas på vissa räddningstjänster när de utförs av icke vinstdrivande organisationer, eftersom det skulle vara svårt att bibehålla dessa organisationers särskilda karaktär om tjänsteleverantörerna måste väljas ut i enlighet med de förfaranden som anges i direktivet. För de i 3 kap. 26 § LOU uppräknade tjänsterna (t.ex. räddningstjänster och ambulanstjänster) kan kontrakt tilldelas till icke vinstdrivandeorganisationer utan föregående upphandling. Såsom redan konstaterats ovan framgår av upphandlingsdirektiven att icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse inte omfattas av upphandlingsregelverket.

Ett första steg skulle därmed kunna vara att undanta sådana tjänster som den nationella lagstiftaren med säkerhet anser är av icke ekonomisk art, i vart fall på statstödsrättens område, från LOU. Det skulle undanröja onödig rättsosäkerhet på vissa områden och skapa förutsättningar för en rättsutveckling av begreppet icke-ekonomiska tjänster i svenska domstolar. Om det skulle visa sig vara att den svenska lagstiftaren uppenbart har fel blir ytterst en fråga som får lämnas till EU-domstolen att avgöra.

## 7.5 Utredningens förslag om kriterier

**Utredningens förslag:** Följande kriterier ska vara vägledande vid ingående av idéburna offentliga partnerskap inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet:

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.
  4. Partnerskapet får inte innebära en tilldelning av ett offentligt kontrakt eller upphandling av en koncession.
  5. Den offentliga finansiering som ingår i partnerskapet ska vara förenlig med EU:s statsstödsregler på något av följande sätt:
    - Finansiering utgör inte statligt stöd enligt artikel 107 i EUF-fördraget.
    - Finansieringen lämnas som ett stöd av mindre betydelse i enlighet med kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 eller kommissionens förordning (EU) nr 360/2012.
    - Finansieringen lämnas som ersättning för en allmännyttig tjänst enligt kommissionens beslut 2012/21/EU.
    - Finansiering lämnas i enlighet med kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 (den allmänna gruppundantagsförordningen).
- 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 förvalta och utveckla utredningens vägledning utifrån bland annat praxis och praktiska erfarenheter. Uppdraget bör genomföras i samverkan med Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, företrädare för de idéburna aktörerna och med Sveriges Kommuner och Regioner.

**Unizons kommentar:** Unizon välkomnar att Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att arbeta med informationsinsatser gentemot offentliga och idéburna aktörer. Unizon välkomnar att Upphandlingsmyndigheten ska förvalta och utveckla utredningens vägledning utifrån bland annat praxis och praktiska erfarenheter. Uppdraget bör enligt utredningen genomföras i samverkan med Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, företrädare för de idéburna aktörerna och med Sveriges Kommuner och Regioner. Unizon förordar att upphandlingsmyndigheten samverkar med oss i dessa frågor. Vi vill lyfta fram vikten av att kvinnojourernas särart bibehålls, att kvinnojourer drivs av att förändra våldsutsatta kvinnors och barns livsvillkor, och att vi ser att den politiska rösten kommer att tystna om kvinnors och barns våldsutsatthet blir en vinstaffär för privata aktörer. Skyddade boenden är den del av välfärden som fortfarande i majoritet drivs av idéburna aktörer (kvinnojourer), dock sker just nu en stor omfördelning inom denna sektor. Skyddade boenden har länge varit fredad zon från privata aktörer, dock har andelen privata aktörer ökat enormt de senaste sju åren. År 2012 drevs endast 8 procent av de skyddade boendena i privat regi, 2019 var siffran 37 procent<sup>4</sup>.

### **8.1 Bedömningar och förslag som rör tillämpningen av upphandlingslagstiftningen**

**Utredningens bedömning:** Det finns flera möjligheter att inom ramen för gällande upphandlingsregelverk utforma upphandlingar på sätt som underlättar för idéburna aktörer och bättre tar tillvara de idéburna aktörernas särart och det mervärde de kan tillföra.

---

<sup>4</sup> Enligt Socialstyrelsen återkommande kartläggning av skyddade boende oavsett driftform.



Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att arbeta med riktade informationsinsatser gentemot idéburna aktörer och upphandlande myndigheter i syfte att öka idéburna aktörers deltagande i upphandlingar. Uppdraget ska genomföras i samverkan med relevanta aktörer, såsom företrädare för upphandlande myndigheter, t.ex. Sveriges Kommuner och Regioner samt för den idéburna sektorn. Även Myndigheten för ungdoms och civilsamhällsfrågor ska inkluderas i uppdraget.

**Unizons kommentar:** Unizon är positiv till förslaget. Unizon framhåller dock att det idag hos upphandlande myndigheter finns en stor tveksamhet, och uttalad skepsis, när det gäller möjligheten att utforma upphandlingar som underlättar för kommuner och regioner att ge uppdrag till idéburna aktörer. Ett informationsuppdrag till Upphandlingsmyndigheten måste därför utformas på ett mycket tydligt sätt. Samt att uppdraget till Upphandlingsmyndigheten bör kompletteras med en uppmaning till alla upphandlande myndigheter att se över sina upphandlingsprocesser med målet att underlätta för idéburna aktörer att delta.

### **8.2.1 Möjligheter att reservera kontrakt för upphandlingar av sociala tjänster och andra särskilda tjänster som överstiger tröskelvärdet om 750 000 euro**

**Utredningens bedömning:** Det finns ett rättsligt utrymme som gör det möjligt att reservera kontrakt till idéburna aktörer när det gäller sociala tjänster och övriga tjänster vilka omfattas av den enklare regimen i LOU-direktivet. En möjlighet att reservera kontrakt till idéburna aktörer ska införas i 19 kap. LOU. Upphandlande myndigheter enligt bestämmelsen ska ges möjlighet att reservera rätten att delta i en upphandling av de välfärdstjänster som räknas upp i bilaga 2 a till idéburna aktörer, under förutsättning att det bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen med tjänsten och leder till budgetmässig effektivitet.

**Unizons kommentar:** Unizon tillstyrker förslaget.

### **8.2.2 Möjligheter beträffande upphandlingar av sociala och andra tjänster vilka understiger EU:s tröskelvärden för sådana tjänster.**

**Utredningens bedömning:** Det finns ett EU-rättsligt utrymme att reservera kontrakt som avser sociala och andra särskilda tjänster till idéburna aktörer för upphandlingar som understiger EU:s tröskelvärden. Det kräver dock en ändring av

LOU i enlighet med de förslag som har presenterats i SOU 2018:44.

**Unizons bedömning: Unizon tillstyrker utredningens förslag.**

### **9.1 Möjligheter att begränsa deltagande i valfrihetssystem**

**Utredningens bedömning:** Det är rättsligt möjligt att reservera ett valfrihetssystem för idéburna aktörer.

**Utredningens förslag:** Lagen om valfrihetssystem föreslås ändras så att det dels framgår att de grundläggande principer som följer av EUF-fördraget inte gäller för valfrihetssystem som saknar ett bestämt gränsoverskridande intresse, 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.

**Unizons bedömning: Unizon tillstyrker förslaget.** Samtidigt vill vi framhålla att vid akut behov av skydd för våldsutsatta kvinnor är möjligheten av valfrihet för den enskilda kvinnan begränsad.

### **9.2 Information till enskilda**

**Utredningens bedömning:** 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.

**Unizon instämmer i utredningens bedömning.**

### **10.1 Bidragsgivning**

**Utredningens bedömning:** Definitionen av idéburna aktörer kan användas vid bidragsgivning från staten, kommuner och regioner när detta anses lämpligt.

**Unizon instämmer i utredningens bedömning.**

### **10.2 Statistik**

**Utredningens bedömning:** Definitionen kommer att innebära förbättrade möjligheter att ta fram statistik om idéburna aktörer. Detta kräver emellertid att statistikförande myndigheter får i uppdrag att ta fram och tillgängliggöra den önskvärda statistiken. Vi vill understryka vikten av att offentlig statistik tillgängliggörs för forskning i största möjliga mån. Statistiken på både nationell,



regional och kommunal nivå om idéburen välfärd är idag bristfällig eller obefintlig. En tydlig definition är naturligtvis en bra förutsättning för att utveckla statistik av god kvalitet, men inte tillräckligt för att så ska ske. Vi föreslår att området för statistik om idéburen välfärd ses över i särskild ordning.

**Unizon instämmer i utredningens bedömning.**

### **11. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

**Utredningens bedömning:** Den nya lagen om registrering av idéburna aktörer inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet ska träda i kraft den 1 juli 2021. Även ändringarna i lagen om offentlig upphandling och lagen om valfrihetssystem ska träda i kraft vid samma tidpunkt.

**Unizons kommentar:** Unizon tillstyrker förslaget och anser att det bör träda i kraft 20210101.

Olga Persson  
Förbundsordförande, Unizon

Maria Björsson  
Sakkunnig Kvinnofrid, Unizon

---

---