

Yttrande "Idéburen välfärd"

Stiftelsen Bräcke diakoni har valt att yttra sig om betänkandet "Idéburen välfärd" (SOU 2019:56)

Om Bräcke diakoni

Stiftelsen Bräcke diakoni har funnits i snart hundra år och varit med och utvecklat välfärden i Sverige. Den bedriver en icke vinstdrivande verksamhet och är politiskt och religiöst obunden. Människors lika värde och strävan efter ett medmänskligare samhälle är och har alltid varit vägledande. Stiftelsen har en oberoende ställning, ett evidensbaserat förhållningsätt och tillämpar tillitsbaserat ledarskap och styrning. Nära samarbete med brukarorganisationer är en självklarhet.

Om utredningen

Den här utredningen är efterlängtd och vällovlig och ett led att verkställa den politiska viljan som uttryckts tidigare. Vår förhoppning är att regeringen med den här som stöd inför de lagändringar som föreslås och med stöd av EU:s praxis tar efter Norges exempel. SOU 2019:56 knyter ihop tidigare utredningar, men tyvärr når den inte riktigt i mål, inte minst vad gäller IOP.

Våra viktigaste synpunkter i korthet:

1.1 och 5.4.3 Registrering av idéburna aktörer samt definition

- Vi tillstyrker förslaget till lag om registrering av idéburna utförare i välfärden och ser det som en viktig åtgärd för att synliggöra idéburna, sprida kunskap och inte minst bidra till statistik.
- Vi önskar dock ett förtydligande i definitionen gällande värdeöverföringar 5.4.4 där vi ser tillämpningssvårigheter vad avser fordringar som avskrivs eller preskriberas.

7.5 Idéburet offentligt partnerskap (IOP)

- Vi instämmer med utredningens bedömning om vad som är utmärkande för ett IOP. Men vi föreslår ett förtydligande om att partnerskap är ett samarbete på lika villkor.
- Vi anser att den legala förutsättningen för IOP behöver ytterligare förtydligas inte minst med hänsyn till en ny dom i EU-domstolen (Dôvera C-262/18 P). Vi ser det problematiskt att utredningen påstår att tilldelningen av ett offentligt kontrakt är ett hinder för IOP med anledning av nämnda dom.

8.1 Ändring av LOU (2016:1145)

Vi tillstyrker förslaget att reservera kontrakt för idéburna aktörer.

9.1 Ändring av LOV (2008:962)

Vi tillstyrker förslaget om ändring av lagen om valfrihet, gällande idéburna aktörer.

9.2 Om information till enskilda i LOV

Vi anser att uppgiften att det är en idéburen aktör inte bör utan SKA lämnas till enskilda i ett valfrihetssystem.

8.1 och 12.4 Informationsinsatser

- Vi anser att det är bra med riktade informationsinsatser till relevanta aktörer gällande idéburnas mervärden och särart.
- Vi vill även trycka på behovet av att utbilda såväl beställare som idéburna utförare. Det finner vi väl så viktigt som lagändringar.

Här utvecklar vi våra synpunkter:

1.1 Om registrering av idéburna aktörer i Valfärden

Vi tillstyrker förslaget då vi finner det viktigt att synliggöra idéburna utförare och säkra att beställare, så väl som enskilda får information om att en tjänst tillhandahålls av en idéburen utförare. Det är också viktigt för möjligheten att ta fram statistik om idéburna utförare och göra jämförelser.

5.1.4 Om den nuvarande upphandlingslagstiftningen

Vi vill betona att den nuvarande upphandlingslagstiftningen inte räcker för att öka antalet idéburna utförare i valfärden. Det är bra att det här kom in i upphandlingslagstiftningen, men gör i praktiken liten skillnad då tidsbegränsningen för avtal är för snäv, 3 år. Dessutom får befintlig utförare inte vara med vid upphandling, vilket inte borgar för den långsiktighet som en idéburen utförare har. LOU låser dessutom in utföraren i ett förfrågningsunderlag som är svårt att förändra när behov och kunskap förändras.

En nyligen gjord studie visar att idéburna utförare avstår från att lägga anbud i dag för att deras mervärden inte kommer till sin rätt liksom att problem som drabbar ideella organisationer i samband med offentlig upphandling kräver omfattande hantering oavsett organisationens storlek¹.

5.4.3 En definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet

Vi tillstyrker definitionen. Vi anser dock att idéburen utförare är ett bättre begrepp än idéburen aktör då den synliggör rollen som utförare som antagligen kan vara offentlig, idéburen, privat-/vinstdriven. Till skillnad från begreppet aktör som även kan syfta på en beställare i en process. Genom att använda "utförare" skiljer vi på utförare och det kommunala eller regionala huvudmannskapet.

5.4.4 Värdeöverföring – definition

Vi anser att förslaget till definition av värdeöverföring (föreslagen § 5) som helhet är bra, men ser tillämpningssvårigheter med vissa av punkterna. Flera av dem innehåller subjektiva bedömningar som försvårar förutsebarheten i tillämpningen. Vi ser särskilda svårigheter med punkt 10, fordringar som avskrivs eller preskriberas. Det är inte ovanligt att fordringar inom ramen för välfärdstjänster måste avskrivas, som t.ex. krav mot dödsbon efter vård i livets slutskede eller krav mot personer med funktionshinder. Punkt 10 bör därför kompletteras med ett undantag för avskrivningar som är en naturlig följd av den välfärdsverksamhet som bedrivs.

5.4.5 Förslag till förfarande och information till enskilda

Vi tillstyrker utredningens förslag till förfarande. Vi delar utredningens bedömning att det är lämpligt att vid information till enskilda om leverantörer i ett valfrihetssystem lämna information om att en leverantör är en registrerad idéburen utförare. Vi anser att det alltid SKA göras. Vi vet utifrån forskning att det är betydelsefullt för den som väljer att känna till om en tjänst erbjuds av en idéburen utförare.

7.2 – 7.5 Idéburet offentligt partnerskap (IOP)

Vi anser att IOP är en utmärkt modell för att lösa samhällsutmaningar gemensamt mellan olika aktörer. IOP kan skapa förutsättningar för att utveckla kvaliteten inom valfärden och skapa förutsättningar för nya arbetsätt, mervärden och innovationer. Genom IOP kan välfärdstjänster snabbare anpassas efter ändrade behov och tilliten mellan aktörerna utvecklas.

¹ [Jutterström och Segnestam Larsson, 2020. Hur hanterar ideella organisationer LOU- upphandlingar? Fallstudier inom kvinnojour, äldreomsorg och personligt ombud.](#)

Vi tycker det är bra att utredningen föreslår en vägledning för IOP och instämmer med utredningens förslag vad som är utmärkande för ett IOP, kap 7.5. Men vi föreslår ett förtydligande i vägledningen, punkt 1, om att partnerskap är ett samarbete **på lika villkor**, i enlighet med kap 7.2.1 i utredningen.

Vi anser också att den legala förutsättningen för IOP behöver ytterligare förtydligas, inte minst med hänsyn till en aktuell dom i EU-domstolen. Vi ser det problematiskt att utredningen påstår att tilldelningen av ett offentligt kontrakt är ett hinder för IOP. Utredningen stödjer sig på en dom i Tribunalen (T-216/15²) som EU-domstolen nyligen har upphävt (Dövera C-262/18 P³). Målet berör frågan om sjukvård i Slovakien är en "ekonomisk verksamhet" som därmed omfattas av EU:s statsstödsregler.

EU-domstolen har nu slagit fast att sjukvården i Slovakien **inte** är ekonomisk verksamhet trots att den tillhandahålls av tre konkurrerande aktörer, varav två är privata vinstdrivande bolag. Detta därför att sjukvården i Slovakien tillhandahålls i ett system som är obligatoriskt, solidariskt finansierat och står under statlig tillsyn. Samma egenskaper kännetecknar skattefinansierade välfärdssystem i Sverige avseende vård och omsorg.

Är en verksamhet "icke-ekonomisk" ur ett statsstödsrättsligt perspektiv så är det rimligt att anta att den också är det ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv då begrepp som "tjänst", "ekonomisk verksamhet" och "företag" är hämtade från EU:s fördrag och EU-domstolens praxis rörande dessa begrepp. EU-domstolens dom i *Dövera* motsäger därmed också Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) dom i Alingsåsmålet. Enligt HFD var det nämligen av vikt att det "*finns en marknad för*" äldreomsorg i Sverige.

I *Dövera* fanns det helt klart också en "marknad". Två av tre aktörer i systemet var privata vinstsyftande bolag. Ändå var sjukvårdssystemet inte en "ekonomisk verksamhet", enligt EU-domstolen. Den omständigheten att det fanns en "marknad" innebar alltså inte att sjukvården blev en ekonomisk verksamhet som omfattades av EU:s statsstödsregler. Domen har betydelse för betänkandet och vägledningen som utredningen tagit fram. Båda dessa behöver med den nya kunskapen och domslutet revideras.

8.1 Bedömningar och förslag som rör tillämpningen av upphandlingslagstiftningen

Vi tillstyrker förslaget om att reservera kontrakt för idéburna utförare enligt LOU och LOV och föreslår att regeringen följer Norge, som med samma lagstiftning som grund nyligen infört denna möjlighet. Vi vill också betona vikten av långsiktighet som riskeras med det nuvarande undantaget i LOU, då en aktiv utförare inte kan lämna anbud igen.

Vi anser att det är en bra definition av särskilda skäl då det hos många idéburna utförare finns ett utvecklat samarbete med brukarorganisationer, anhörigstöd mfl.

9.1 Möjligheter att begränsa deltagande i valfrihetssystem

Vi välkomnar en ändring av LOV som gör det möjligt att begränsa deltagande i ett valfrihetssystem till idéburna aktörer om det finns särskilda skäl. Vi instämmer i definitionen av särskilda skäl.

10.2 Statistik

Vi tillstyrker utredningens bedömning att definitionen av idéburna aktörer kommer göra det lättare att ta fram jämförbar statistik för utförare i välfärden och kan inte nog betona vikten av detta.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1592819200780&uri=CELEX:62015TJ0216>

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0262&qid=1592819200780>

8.1 och 12.4 Om informationsinsatser

Det är bra med riktade informationsinsatser till relevanta aktörer, men vi anser inte att utredningens förslag hur information om den nya lagstiftningen ska spridas är tillräckliga. Det räcker inte att de finansieras inom ramen för upphandlingsmyndighetens uppdrag.

Det krävs även utbildning av såväl offentliga beställare som idéburna anbudsgivare. För att öka antalet anbud från idéburna är det viktigt att förfrågningsunderlagen matchar det som idéburna kan leverera. Det här är kanske än viktigare än ny lagstiftning.

Även här är det viktigt att vi har ett register för att kunna ställa tydliga krav på idéburenhet.

Göteborg
2020-06-29



Helene Mellström, direktor
Stiftelsen Bräcke diakoni