

Handläggare
Gunilla Olofsson

Till
Socialnämnden
2020-03-17

Idéburen välfärd, offentligt partnerskap (SOU 2019:56)

Svar på remiss från kommunstyrelsen KS 2020/65

Förvaltningens förslag till beslut

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

Lena Lundström Stoltz
Förvaltningschef

Gunilla Ekstrand
Avdelningschef

Sammanfattning

I utredningen ”Idéburen välfärd” läggs en rad förslag för att underlätta för idéburna organisationer att bidra till den offentligt finansierade välfärden. Förvaltningen ställer sig positiv till den föreslagna definitionen av idéburna aktörer i välfärden och införandet av ett register över dessa. Förvaltningen anser att den definition av idéburna offentliga partnerskap (IOP) som utredningen föreslår är rimlig och i linje med Stockholms stads riktlinjer för IOP. Vidare bedömer förvaltningen att vägledningen för att ingå IOP som utredningen presenterar i huvudsak är bra och användbar. Förvaltningen anser att utredningens förslag sammantaget går i rätt riktning. Möjligheterna ökar för att tillvarata de idéburna organisationernas förankring och förtroende hos enskilda som är i behov av välfärdstjänster i syfte att uppfylla de sociala målsättningarna med tjänsterna. Idéburna aktörer är viktiga parter för innovationer inom välfärden.

Förvaltningens bedömning är att behov finns av att hitta flexibla samarbetsformer med de idéburna organisationerna inom välfärdssektorn för olika sociala tjänster. Gällande regler och lagar för upphandling av offentliga tjänster inom det socialområdet ställer strikta krav på beställare och utförare och ger begränsade möjligheter till flexibilitet och innovationer.

Förvaltningen ser 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 utredning kring eventuella risker med förslaget.

Den 1 januari 2019 trädde nya regler i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) i kraft. 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 utmyнна i en tydlig vägledning för kommuner och andra aktörer.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har lämnat remissen ”Idéburen välfärd” till socialnämnden för yttrande. Remisstiden sträcker sig till den 13 mars 2020, nämnden har fått förlängd svarstid till den 18 mars. Ärendet har även remitterats till stadsledningskontoret och äldrenämnden.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor, kompetenscenter barn och unga. Ärendet behandlas på förvaltningsgruppens möte den 11 mars 2020 och på funktionshinderrådet den 12 mars 2020.

Ärendet

Utredningen innehåller i huvudsak följande förslag.

Definition och registrering av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet

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.

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. Enligt utredningens förslag ska regeringen bestämma vilken myndighet som ska ansvara för registret. Utredningens förslag 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, framförallt 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.

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.

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.

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. 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 2a 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 effektivitet.

Utredningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten 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.

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.

Förvaltningens synpunkter och förslag

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 ett 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 budget anføres 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.

Bilagor

1. Remiss av ”Idéburen välfärd”, (SOU 2019:56).