



2020-06-24

Ert Dnr: Fi2019/04187/K

Vårt Dnr: Dnr 5, u2020, 6/ds

Studieförbundens yttrande över Utredningen om Idéburna aktörer i välfärdens betänkande "Idéburen välfärd" (SOU 2019:56)

Inledning

Studieförbunden har tagit del av remissen "Idéburen välfärd" (SOU 2019:56) och redovisar nedan sina synpunkter.

Sammanfattning

Studieförbunden ställer sig i huvudsak bakom utredningens förslag. Studieförbunden vill emellertid understryka att det utredningen i mångt och mycket visar är att rättsutrymme redan finns för att främja idéburna aktörers deltagande i välfärden – snarare tycks det vara osäkerhet, bristande politisk vilja och ekonomiska hänsyn som står i vägen för utveckling. Det är nu regeringens uppgift att vidta åtgärder som på riktigt kan förverkliga ambitionen att öka andelen idéburna aktörer i välfärden. En tydlig nationell målsättning kan stimulera ett sådant arbete.

Studieförbunden föreslår att regeringen antar ett nationellt mål om att andelen idéburna aktörer i välfärden ska öka.

Motiven till att öka andelen idéburna aktörer i välfärden är:

- att idéburna aktörer driver sin verksamhet utifrån en tydlig värdegrund som formas i ett nära samspel med enskilda deltagare och deras organisationer. Vi möter deltagarna i ögonhöjd.
- det finns en mångfald olika idéburna aktörer med tydligt olika profil vilket ger en större mångfald för deltagarna,

- idéburna aktörer låter alla pengar stanna i verksamheten samt engagerar många ideella krafter vilket sammantaget gör att idéburna aktörer kan driva verksamhet med hög kvalitet till låg kostnad,
- kvaliteten för deltagarna är det överordnade styrmålet för idéburna aktörer,
- idéburna aktörer är flexibla och snabba. Det stora flyktingmottagandet 2015 visade att studieförbunden på några månader kunde bygga upp en landsomfattande verksamhet för asylsökande.
- idéburna aktörer har visat sig sitta på unika vägar och kontaktytor att nå fram till grupper som andra har svårt att nå, vilket exemplet utrikes födda kvinnor med kort utbildning visar.
- det finns idéburna aktörer, studieförbund och andra, med närvaro i landets samtliga kommuner. Vi har inte övergivit gles- och landsbygd.

3 Utredningens avgränsning av begreppet välfärd

I utredningens avgränsning av begreppet välfärd konstateras att "begreppen välfärd eller välfärdsverksamheter saknar såväl en rättslig definition som en allmänt vedertagen betydelse" (s. 43).

Utredningen redogör för SKR:s definition att "all verksamhet som kommuner och regioner tillhandahåller sina medborgare är samhällsservice och därmed välfärd" samt att "välfärdstjänster är tjänster inom följande områden: förskola och skolbarnomsorg, utbildning, omsorg om äldre och funktionshindrade, färdtjänst, individ- och familjeomsorg, hälso- och sjukvård samt tandvård". De redogör även för sådan välfärdsverksamhet som staten ansvarar för i form av socialförsäkringssystem, arbetsmarknadsinsatser, utbildning, stöd och ekonomisk hjälp till vissa funktionshindrade, mottagande av asylsökande, nyanländas integration och etablering med flera uppgifter.

Utredningens egen avgränsning av välfärdsbegreppet tar fasta på utredningens uppdrag. Det fastslås att utifrån detta "att begreppet välfärd i denna kontext bör omfatta de tjänster som de idéburna organisationerna på olika sätt tillhandahåller medborgare på uppdrag av eller med finansiering från det allmänna" (s. 50-1).

De områden som utredningen slutligen anser ingår i begreppet välfärd är:

- hälso- och sjukvård,
- hälsofrämjande verksamhet,
- sociala omsorgstjänster,
- utbildning, sådan som regleras av skollagen, utbildning och bildning som folkhögskolor och studieförbund genomför samt annan utbildning med kommuner, regioner 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.

Samtidigt lämnas rekreation, idrott, kultur samt civilförsvarsverksamheter utanför utredningens definition av välfärdsverksamheter¹. Men med det viktiga tillägget att ”om organisationer inom dessa områden bedriver verksamhet som omfattas av någon av punkterna nedan, till exempel när idrottsföreningar eller kulturföreningar bedriver verksamhet som ska främja integration, kommer däremot den verksamheten att ingå i det utredningen betraktar som välfärdsverksamhet” (s. 51)

En grundsten för svensk folkbildning är att den ska vara fri och frivillig samt styras av deltagarna. Staten har fyra syften med sitt stöd till folkbildningen och ett mål för folkbildningspolitiken. Staten styr inte folkbildningen direkt vilket är väsensskilt från hur utbildningen inom skolsystemet styrs genom skollag, läroplaner, skolmyndigheter etc.

Vid sidan av den statsbidragsfinansierade folkbildningen har flera studieförbund omfattande verksamhet inom välfärdsområdet. Det finns verksamhet på skolområdet, hälsofrämjande verksamhet, aktiviteter inom arbetsmarknadsområdet eller verksamheter som syftar till att öka människors integration och inkludering i samhället samt att motverka segregation och isolering.

Utredningens uppdrag och förslag gäller upphandlingsfrågor. Men studieförbundens folkbildning är inte föremål för upphandling. Det saknas därmed skäl att reglera upphandlingen av folkbildning.

Mot denna bakgrund avstyrker Studieförbunden att folkbildningen som helhet ska innefattas i begreppet välfärd.

I de fall studieförbunden bedriver verksamhet som omfattas av någon av de övriga punkterna i utredningens definition bedömer vi det vara tydligt att studieförbunden utför välfärdsverksamhet, i likhet med utredningens exempel med en idrottsförening som bedriver integrationsverksamhet.

5 Förslag till en tydlig definition av idéburna aktörer i välfärden

Studieförbunden håller med utredningen om att det bör vara syftet för en organisation som ska styra ifall den ses som en idéburen aktör och inte associationsform.

Studieförbunden är därför positiva till att den definition av idéburna aktörer i välfärden som görs av utredningen inte är knuten till en särskild associationsform.

Utredningen föreslår att det ska vara frivilligt att registrera sig som en idéburen aktör i offentligt finansierad välfärdsverksamhet. **Studieförbunden står bakom en frivillig registrering.**

Det är dock viktigt att ett system för registrering utformas på ett sådant sätt att den inte innebär en administrativ börda för idéburna organisationer, inte heller får registreringen vara förenad med några större kostnader. Enligt vår mening bör inte

¹ Med hänvisning till att utredningsdirektiven inte pekar ut dessa områden och att en inkludering av områdena skulle innebära att utredningens uppdrag blev avsevärt bredare.

heller den frivilliga registreringen över tid utvecklas utanför området till att bli en allt mer omfattande offentlig registrering av civilsamhället.

6 Den EU-rättsliga regleringen och det nationella handlingsutrymmet

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*”.² Att rättsläget är otillfredsställande oklart är en analys som vid upprepade tillfällen har redovisats av olika aktörer.

Regeringen angav även att det fanns anledning att utreda vilka möjligheter och begränsningar som finns för förändringar av regleringar som avser svenska välfärdstjänster i förhållande till EU-rätten.³

Studieförbunden 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 saknas en närmare analys beträffande *hur* praxis från EU-domstolen och det EU-rättsliga utrymmet kan tillämpas i en svensk välfärds context. I dessa delar saknar Studieförbunden en analys *de lege ferenda*, dvs. ”vad lagen borde vara” avseende det nationella handlingsutrymmet. Utredningen har istället fokuserat på att beskriva gällande rätt.

En central fråga som har varit föremål för diskussion i det s.k. Alingsås-målet har varit om 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.

Den 11 juni 2020 meddelade EU-domstolen dom i *Dôvera* (C-262/18 P). I målet slog EU-domstolen fast att sjukvården i Slovakien **inte** utgör ekonomisk verksamhet trots att den tillhandahålls av tre konkurrerande aktörer, varav två är privata vinstsyftande bolag. Detta därför att sjukvården i Slovakien tillhandahålls i ett system som är obligatoriskt, solidariskt finansierat och står under statlig tillsyn. EU-domstolen upphävde således Tribunalens dom och kom fram till motsatt slutats. Den

² Se Kommittédirektiv 2018:46, *En tydlig definition av idéburna aktörer i välfärden*, s. 15.

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

omständigheten att det fanns en ”marknad” innebar alltså inte att sjukvården blev en ekonomisk verksamhet som omfattades av EU:s statsstödsregler.

I utredningen hänvisas till Tribunalens dom i *Dôvera*-målet, se s. 299. EU-domstolens avgörande i *Dôvera* har således betydelse för såväl betänkandet och vägledningen som utredningen publicerade i december förra året.

EU-domstolens dom i *Dôvera* motsäger också Högsta förvaltningsdomstolens dom i Alingsåsmålet. Enligt HFD var det nämligen av vikt att det ”finns en *marknad för*” äldreomsorg i Sverige. Därför var äldreomsorgen en ekonomisk tjänst/verksamhet enligt HFD och upphandling av äldreomsorg omfattades därför, enligt HFD, av LOU. I *Dôvera* fanns det helt klart en ”marknad”. Två av tre aktörer i systemet var privata vinstsyftande bolag. Ändå var sjukvårdssystemet inte en ekonomisk verksamhet, enligt EU-domstolen.

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 förorda en försiktighetsprincip. Detta cementerar dock det oklara rättsläget.

Studieförbunden föreslår därför att Finansdepartementet bör tillsätta en ny utredning för att förhindra att ovanstående frågor lämnas obesvarade.

7 Utredningens bedömningar och förslag beträffande idéburet offentligt partnerskap

Studieförbunden välkomnar att utredningen bidrar med en tydligare definition av vad som utgör ett idéburet offentligt partnerskap, särskilt avseende resonemanget om att tilldelning av ett offentligt kontrakt är avgörande för att något ska betraktas som en upphandling.

Studieförbunden delar inte utredningens slutsats att det saknas anledning att reglera idéburet offentligt partnerskap, utan föreslår att idéburet offentligt partnerskap inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet regleras i lag.

Även om lagen främst skulle vara av upplysande karaktär ser Studieförbunden flera positiva aspekter av att lagstifta om IOP. Att lagstifta om IOP skulle ha ett positivt signalvärde vilket är nog så viktigt för att uppnå målsättningen om en ökad andel idéburna aktörer i välfärden. Studieförbunden delar därutöver utredningens bedömning att: ”Fördelen med en lag som reglerar idéburna offentliga partnerskap är att det skulle upplevas som en större trygghet för såväl de offentliga som de idéburna aktörerna att ha en lag att hänvisa till. Det skulle tydliggöra att lagstiftaren har tagit ställning till vad som utmärker sådana partnerskap och under vilka förutsättningar de är möjliga att använda utan att det strider mot EU-rätten.” (s. 322)

Studieförbunden anser att det är olyckligt att utredningen inte tydligare kunnat klarlägga vad som är bestämmande för om en tjänst är en icke-ekonomiska tjänst av

allmänt intresse samt vilket utrymme som finns för icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse i en svensk välfärdskontext, vilket redogjorts för ovan. Detta osäkra läge, där en omfattande bedömning måste göras i varje enskilt fall, riskerar leda till att tjänster upphandlas av försiktighets skull, trots att de egentligen inte omfattas av upphandlingsregelverket.

Studieförbunden anser att ett första steg därmed skulle kunna vara att i LOU införa uttryckliga undantag för sådana tjänster som den nationella lagstiftaren med säkerhet anser är av icke ekonomisk art, i vart fall på statstödets område. 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.

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 vinstdrivande organisationer". Av 3 kap. 26 § LOU följer nämligen att LOU inte gäller för upphandling av t.ex. räddningstjänster och ambulanstjänster om de tillhandahålls av icke vinstdrivande organisationer. 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 vinstdrivande organisationer utan föregående upphandling. Såsom redan konstaterats ovan framgår av upphandlingsdirektiven att icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse inte omfattas av upphandlingsregelverket.

8 Utredningens bedömningar och förslag rörande offentlig upphandling
Studieförbunden tillstyrker att en möjlighet att reservera kontrakt till idéburna aktörer ska införas i 19 kap. LOU och att upphandlande myndigheter därmed ges möjlighet att reservera rätten att delta i en upphandling, av de välfärdstjänster som räknas upp i bilaga 2 a, till idéburna aktörer.

För att främja användningen av reserverade kontrakt efterfrågar Studieförbunden att upphandlande myndigheter får vägledning och stöd när det gäller tolkningen av vad det innebär att en riktad upphandling "bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen med tjänsten" att den "leder till budgetmässig effektivitet", samt exempel på vilka tjänster som omfattas av bilaga "2 a".

Studieförbunden ser i grunden positivt på att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att arbeta med riktade informationsinsatser gentemot idéburna aktörer och upphandlande myndigheter i syfte att öka idéburna aktörers deltagande i upphandlingar.

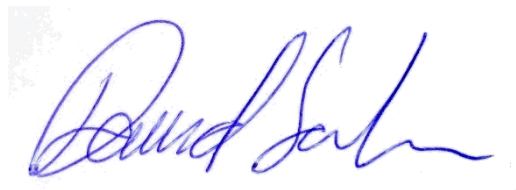
Samtidigt vill Studieförbunden understryka att ett uppdrag till Upphandlingsmyndigheten inte är en tillräckligt kraftfull åtgärd för att öka kunskap om hur man inom gällande upphandlingsregelverk kan utforma upphandlingar på sätt som underlättar för idéburna aktörer och bättre tar tillvara de idéburna aktörernas särart och det mervärde de kan tillföra. Studieförbunden skulle hellre se att alla upphandlande myndigheter ålades att se över sina upphandlingsprocesser med målet att underlätta för idéburna aktörer.

9 Utredningens bedömningar och förslag rörande valfrihetssystem
Studieförbunden ser positivt på utredningens bedömning att det är rättsligt möjligt att reservera ett valfrihetssystem för idéburna aktörer och tillstyrker att ändra lagen om valfrihetssystem enligt utredningens förslag.

För att främja möjligheten att reservera rätten att ansöka om att få delta i ett valfrihetssystem för idéburna aktörer efterfrågar Studieförbunden att myndigheter, regioner och kommuner får vägledning och stöd när det gäller tolkningen av vad som utgör "särskilda skäl".

Studieförbunden delar även utredningens bedömning att det är såväl möjligt som lämpligt att vid information till enskilda om leverantörer i ett valfrihetssystem lämna information om att en leverantör är en registrerad idéburen aktör.

Studieförbunden i samverkan



David Samuelsson
Generalsekreterare