

Datum
2020-06-30

Er referens
Dnr Fi2019/04187/K

ALMEGA

Vår referens
Ulrica Dyrke

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande – Idéburen välfärd (SOU 2019:56)

Almega är Sveriges största arbetsgivar- och branschorganisation för tjänsteföretag. Våra medlemsföretag representerar ett 60-tal branscher inom den svenska tjänstenäringen. Våra medlemmar består av ca 11 000 företag med över 500 000 medarbetare. Almega är den största förbundsgruppen inom Svenskt Näringsliv.

Almega har tagit del av rubricerat betänkande och önskar lämna följande synpunkter.

Allmänna synpunkter

Almega konstaterar att utredningens syfte är att lägga fram förslag som syftar till att öka inslaget av idéburna aktörer i den svenska välfärdssektorn.

Almega anser att den idéburna sektorn fyller en viktig funktion och bidrar till mångfald. Almega ser positivt på att idéburna aktörer agerar på välfärdsmarknaden tillsammans med privata vinstdrivande företag och offentlig sektor. De idéburna aktörerna bidrar till att uppfylla angelägna och medborgarnära funktioner i det svenska samhället, ibland även sådana funktioner som vare sig offentlig sektor eller privata företag tillhandahåller.

Det kan konstateras att de idéburna aktörerna är ganska få och deras verksamheter ofta är förhållandevis småskaliga. Almega ställer sig dock tveksam till om förslaget i sig kommer att främja framväxten av fler idéburna aktörer.

Almega anser att den primära drivkraften i välfärdssektorn måste vara kvalitet i verksamheterna. Alla aktörer som på ett kvalitativt sätt tillgodoser medborgarnas behov ska ges möjligheter att verka och växa av egen kraft.

Almega finner att de förslag som utredningen presenterar inte primärt bygger på sådana kvalitativa hänsynstaganden. I stället föreslås regleringar som möjliggör för gynnande av en viss typ av aktörer framför andra, utan belägg för att detta skulle leda till högre kvalitet i verksamheterna. Tydliga exempel på detta är att LOV-system föreslås kunna reserveras för endast idéburna aktörer. Om detta

skulle bli verklighet kommer det slå hårt mot vinstdrivande företag, som exkluderas oavsett om de tillhandahåller mycket kvalitativ verksamhet. Det kan medföra att såväl investeringsviljan som utvecklingskraften hos dessa företag trängs bort.

Almega kan konstatera att de idéburna aktörerna i allt väsentligt kännetecknas av små, ofta lokalt förankrade verksamheter. Mot denna bakgrund ser vi risker med den föreslagna ordningen där idéburna aktörer alltmer ska matcha upp och klara att leverera samhällskritiskt viktiga kontrakt. Sådana reformer kommer med största sannolikhet att hämma välfärdssektorn, som i sig står inför betydande utmaningar med en växande och åldrande befolkning. Ett sådant scenario vore mycket allvarligt och bekymmersamt.

Almega anser att man i stället bör göra generella satsningar för att öka mångfalden av aktörer i välfärdssektorn. Särskilt fokus bör riktas mot att rusta de små aktörerna, både idéburna och vinstdrivande, för att på ett långsiktigt sätt kunna bedriva verksamhet i välfärdssektorn. Vi behöver system som utgår från medborgarnas behov och val och som stimulerar alla aktörer att utveckla verksamheter som tillgodoser dessa behov. I den typen av system kan de idéburna aktörerna komma till sin rätt genom att erbjuda kvalitet, värdegrund, innovation som är av stor betydelse när individen väljer aktör.

Med detta sagt vill Almega peka på följande aspekter med utredningens förslag.

Definitionen av välfärdsverksamhet

I uppdraget till utredningen har ingått att definiera begreppet "välfärdsverksamhet". Utredningen har utgått från områden där idéburna aktörer idag tillhandahåller tjänster till medborgare på uppdrag av eller med finansiering från det allmänna. Utifrån detta har utredningen landat i att välfärdsverksamhet omfattar:

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

Almega anser att vård, skola och omsorg är naturliga inslag i ett välfärdsbegrepp, men ställer sig mer tveksam till om exempelvis arbetsmarknadsområdet kan sägas ingå i definitionen. Vi är inte övertygade om att det rätta sättet att definiera välfärdsverksamheter är att utgå från den verksamhet som idag bedrivs, på det sätt som utredningen har gjort. Begreppet "välfärdsverksamhet"

kan i så fall komma att ändras över tid, beroende på samhällets utmaningar och struktur. Detta kan skapa oklarhet i de rättsliga system som nu föreslås.

Angående definition och registrering av idéburna aktörer

Utredningen föreslår följande definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Organisationen ska 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
- Inte gör några värdeöverföringar till annan än registrerade idéburna aktörer eller till forskning

Enligt förslaget ska aktörer som uppfyller de uppställda villkoren kunna registrera sig som idéburna hos länsstyrelsen. För de aktörer som registrerar sig ska värdeöverföringsbegränsningen gälla fem år efter en eventuell avregistrering. Samma femårsregel ska även gälla vid aktörens upplösning såsom konkurs. Femårsregeln ska framgå av stadgar eller motsvarande. Den som av uppsåt eller oaktsamhet bryter mot värdeöverföringsreglerna riskerar böter.

Almega ser i grunden positivt på åtgärder som förbättrar möjligheterna till statistikinhämtande. Införandet av en definition av idéburna aktörer är i sig en sådan åtgärd som kan skapa sådana förutsättningar.

I fråga om de föreslagna villkoren för att omfattas av definitionen, kan Almega konstatera att det är oklart hur de kommer att inverka på olika enskilda aktörer. Vi vill understryka att villkorens – och i synnerhet den föreslagna femårsregelns – faktiska effekter för enskilda aktörer kommer att påverka deras intresse av att registrera sig som idéburen aktör. Därtill kommer risken för straffsanktioner vid överträdelse. Frågan är om aktörerna kommer anse att det är tillräckliga mervärden som följer av en registrering. Almega ser en uppenbar risk för att många aktörer kommer att avstå från registrering. Det bör uppmärksammas att låg registreringsgrad kommer urholka möjligheterna att med tillförlitlighet kunna uppfylla det avsedda syftet att använda registret som ett underlag för statistik.

Almega vill även uppmärksamma att det behövs tillräckliga resurser för att kontrollera att registrerade aktörer efterlever bestämmelserna om värdeöverföring. Vi befarar att utredningen har underskattat de resurser som kan komma att krävas i detta avseende.

Vidare kan konstateras att aktörer verksamma inom välfärdssektorn redan idag är föremål för ägar- och ledningsprövning. Det kommer att bli upp till de enskilda aktörerna att bedöma om de kommer att finna anledning att registrera sig även i det föreslagna registret. De avgifter som kommer att tillämpas kan ha betydelse i detta avseende.

Almega vill avslutningsvis peka på att det sannolikt finns flera nu verksamma aktörer inom välfärdsområdet som bedriver verksamhet i exempelvis stiftelseform, men som har en sådan ekonomisk verksamhetsmodell som inte kan uppfylla det föreslagna värdeöverföringskravet. En följd av detta blir i så fall att dessa aktörer inte kommer att ha förutsättningar att registrera sig. De kommer inte heller att få delta i föreslagna reserverade LOU-upphandlingar eller reserverade valfrihetsystem enligt LOV. Förslaget kommer därmed att få utestängande effekter även i förhållande till aktörer som idag bedriver verksamhet som sannolikt torde uppfattas som idéburna.

Idéburet offentligt partnerskap (IOP)

Utredningen har tagit fram en vägledning med konkreta exempel på idéburna offentliga partnerskap (IOP) som enligt utredningens mening är förenliga med tillämpliga regelverk.

Almega kan dock konstatera att frågan om de rättsliga ramarna för IOP nyligen har fått ett tydligt klargörande genom en dom från högsta svenska domstolsinstans. I en dom den 11 mars 2020 fastställer Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) att Alingsås kommun inte har följt lagen om offentlig upphandling (LOU) i sitt köp av vård- och omsorgstjänster av Bräcke diakoni. I motsats till Alingsås kommuns argumentation om att detta utgjort ett IOP-samarbete finner domstolen att det utgjort ett offentligt kontrakt som omfattas av LOU (mål nr 3165-19).

HFD framhåller i sin dom att LOU inte har några bestämmelser som undantar vård- och omsorgstjänster från upphandling. Vidare konstaterar domstolen att det i Sverige finns en marknad för sådana tjänster. Detta medför att dessa tjänster omfattas av EU-rätten. Almega utgår från – och vill betona vikten av – att det är HFD:s prejudicerande dom som nu kommer att bli vägledande i IOP-relaterade frågor.

Angående reserverade LOU-upphandlingar till idéburna aktörer

Utredningen föreslår en bestämmelse i 19 kap LOU som ger upphandlande myndigheter möjlighet att reservera rätten att delta i en upphandling till idéburna aktörer i fråga om tjänster som anges i bilaga 2 a (bl.a. sociala tjänster såsom hälsovård, socialtjänst och liknande samt undervisnings- och utbildningstjänster). Sådana reserverade upphandlingar föreslås få ske om detta bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen med tjänsten och leder till budgetmässig effektivitet.

Almega ser stora problem med förslaget. En grundläggande invändning är att vi inte anser att det är förenligt med EU-rätten. I denna del hänvisas till den EU-rättsliga genomgång som återfinns i remissyttrandet från Svenskt näringsliv. Av genomgången följer bl.a. att artikel 49 och 56 EUF-fördraget (FEUF) ska tillämpas även för upphandlingar under tröskelvärde och för sociala tjänster (art. 74–76),

om det föreligger ett bestämt gränsöverskridande intresse och att det inte föreligger ett undantag på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.

Almega vill även uppmärksamma att Konkurrensverket i sitt remissyttrande framhåller att frågan om utredningens förslag är förenligt med fördragets bestämmelser om den inre marknaden, däribland fri rörlighet av tjänster och icke-diskriminering, inte är tillräckligt utredd.

Almega vill framhålla att tillämpningsmöjligheterna av förslaget sannolikt är mycket begränsade, eftersom det torde föreligga ett gränsöverskridande intresse i de flesta upphandlingar. I fall då det föreligger sådant intresse ska EU-rättens regler beaktas. En orsak till att det normalt torde föreligga gränsöverskridande intresse är att det ofta rör höga belopp, en annan orsak är att det finns flera internationella företag verksamma på marknaden.

Almega ser även andra praktiska tillämpningssvårigheter med förslaget. Enligt förslaget ska upphandlingar få reserveras för idéburna aktörer om detta "bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen med tjänsten och att detta leder till budgetmässig effektivitet". Det ankommer på upphandlande myndigheter som vill använda denna möjlighet att visa att de faktiskt har stöd för detta. Hur detta faktiskt ska kunna styrkas framstår dock mycket oklart och någon statistik rörande budgetmässig effektivitet i olika typer av verksamheter existerar inte. Förslaget präglas i denna del av svepande och oklara resonemang. Almega vill varna för stor rättsosäkerhet om förslaget genomförs. Det finns uppenbara risker att bestämmelsen kommer leda till ökad otydlighet och fler överprövningar.

Almega uppfattar att förslaget innebär att reserverade upphandlingar ska vara öppna för alla aktörer som uppfyller villkoren för registrering, men att någon registrering i sig inte ska krävas. Almega finner ett sådant upplägg nödvändigt med tanke på de EU-rättsliga principerna. Vi kan dock konstatera att förslaget lägger över en stor kontrollfunktion på de upphandlande myndigheterna. Det kommer sannolikt bli svårhanterat för upphandlande myndigheter att kontrollera att kraven verkligen uppfylls. Risken är uppenbar att kontrollen kommer att variera mellan olika upphandlande myndigheter och att den även blir ofullständig. Detta kommer riskera att medföra rättslig osäkerhet för berörda aktörer och risk för snedvridningar i konkurrensförhållandena.

Utredningen förordar att Förenklingsutredningens förslag att höja det nationella gränsbeloppet för annonserad upphandling av sociala och andra särskilda tjänster till EU:s tröskelvärde (ca 770 000 euro) genomförs. Utredningen framhåller att detta skulle göra det möjligt för upphandlande myndigheter att direkttilldela kontrakt som avser sociala tjänster till idéburna aktörer för värden som understiger tröskelvärdet. Utredningen framhåller även att detta skulle göra det möjligt för upphandlande myndigheter att reservera upphandlingar till enbart idéburna aktörer. Almega vidhåller att Förenklingsutredningens förslag i denna del inte bör genomföras, eftersom det skulle riskera att leda till minskad transparens och ökat godtycke (se Almegas remissyttrande daterat 2019-02-01).

Almega anser att det generellt behövs fler aktörer som deltar i offentlig upphandling. För att nå dit förordar vi dock starkt åtgärder som syftar till att underlätta för små aktörer – både vinstdrivande och idéburna. Av de senaste årens statistik från Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket framgår att idéburna aktörer har större framgång i upphandlingar de deltar i än privata företag. För idéburna aktörer leder 66 procent av anbuderna till kontrakt, medan siffran för privata företag oavsett storlek är 45 procent. Trots detta kan enskilda idéburna aktörer givetvis möta svårigheter att hävda sig i offentliga upphandlingar. Detta är dock en upplevelse som de delar med många små privata företag. Just småskaligheten är sannolikt den gemensamt största utmaningen för alla dessa aktörer. Mot den bakgrunden förordar Almega åtgärder som generellt underlättar för små aktörer – inte särlösningar för enbart en viss typ av aktörer.

Angående informationsuppdrag till Upphandlingsmyndigheten

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.

Almega har i sig inget att invända emot ökad informationsspridning om offentlig upphandling. Vi anser dock att ett sådant informationsuppdrag bör fokusera på de små aktörerna, oavsett i vilken driftsform de bedrivs. Den främsta utmaningen i offentlig upphandling för såväl idéburna aktörer som privata företag är sannolikt att de allra flesta av dem är små.

Angående LOV-system reserverade för idéburna aktörer

Utredningen föreslår att lagen om valfrihetssystem (LOV) ändras så att det - dels framgår att de grundläggande principer som följer av EUF-fördraget inte gäller för valfrihetssystem som saknar ett bestämt gränsöverskridande intresse, - dels framgår att valfrihetssystem enligt LOV ska få reserveras till idéburna aktörer, under förutsättning att det föreligger särskilda skäl.

Almega avstyrker detta förslag av flera anledningar.

En grundläggande invändning mot utredningens förslag är EU-rättslig: Förslaget kan inte anses uppfylla beaktandesats 114 i EU:s upphandlingsdirektiv, som uttalar att principerna om öppenhet och icke-diskriminering måste iakttas vid inrättandet av LOV-system. Almega hänvisar till den EU-rättsliga genomgång som Svenskt näringsliv gör i sitt remissyttrande.

Det föreslagna generella undantaget från de EU-rättsliga principerna skulle omkullkasta de grundläggande förutsättningarna för deltagande i LOV-system. Almega vill varna för att en sådan förändring skulle innebära betydande risker för godtycklig behandling av aktörer i sådana LOV-system. Sannolikt ökar även risken

för korrupta beteenden.

Utöver detta vill Almega framhålla att tillämpningsmöjligheterna av förslaget sannolikt är mycket begränsade, eftersom det torde föreligga ett gränsöverskridande intresse i de flesta situationer. En orsak till detta är att det ofta rör höga belopp, en annan orsak är att det finns flera internationella företag på vård- och omsorgsmarknaden. Motsvarande får anses gälla den marknad som avser arbetsmarknadspolitiska tjänster.

Almega uppfattar att förslaget innebär att LOV-system ska kunna reserveras för aktörer som uppfyller villkoren för registrering, men att någon registrering i sig inte ska krävas. Almega anser att detta framstår nödvändigt med tanke på EU-rättens principer. I linje med vad som framhållits ovan avseende reserverade LOU-upphandlingar vill vi dock framhålla att kontrollen av att kraven uppfylls riskerar bli både svårhanterad och spretig bland upphandlande myndigheter.

Almega anser även att utredningens resonemang rörande ”särskilda skäl” för att inrätta reserverade LOV-system är otydligt och otillräckligt. Det talas om att medborgarna ska få ett mervärde i form av exempelvis högre grad av kontinuitet eller mer individanpassade tjänster genom att aktören bedriver en idéburen verksamhet. Almega vill dock betona att om en aktör kan uppvisa sådana mervärden beror på hur verksamheten på plats organiseras, inte på dess regiform. Även enskilda vinstdrivande företag och offentligt drivna verksamheter kan givetvis erbjuda sådana mervärden. Allt beror på styrning och organisation i den enskilda verksamheten.

LOV-system tillämpas inom vård och omsorg, vilket är ett område där det finns många vinstdrivande företag, varav de absolut flesta är småskaliga. Om sådana system alltmer börjar reserveras enbart för idéburna aktörer kommer det att slå mycket hårt mot dessa privata företag. Detta skulle få förödande effekter för såväl mångfald som valfrihet i välfärdssektorn. Ett sådant scenario skulle även riskera att allvarligt hämma utvecklingen av vård- och omsorgssektorn, som står inför betydande utmaningar i att ta hand om med en växande och åldrande befolkning och en vårdskuld som byggts upp till följd av Coronapandemin.

På samma sätt skulle införandet av LOV-system som reserveras för idéburna aktörer inom arbetsmarknadsområdet tränga bort befintliga vinstdrivande företag, trots deras upparbetade metodik och etablerade kontaktnät inom området. I nu rådande allvarliga arbetsmarknadspolitiska situation skulle detta kunna få mycket negativa effekter för de arbetssökande.

Almega vill betona att LOV-system bygger på att det är den enskilde medborgaren som väljer aktör – inte kommunen. Så bör det fortsatt vara.

Angående information till enskilda

Utredningen anser att 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.

Almega tillstyrker utredningens förslag. Almega anser att medborgarna bör ges de bästa förutsättningarna att göra välgrundade val. Med detta sagt finns det all anledning att utveckla den information som ges om de aktörer som erbjuder tjänster inom LOV-systemen. Information om huruvida aktörerna är idéburna eller vinstdrivande är en sådan parameter som enligt vår uppfattning bör ingå i den information som medborgarna kan ta del av inför sina val.

För Almega

Andreas Åström

Avdelningschef näringspolitik

Ulrica Dyrke

Expert offentlig upphandling