

Välfärdsutredningens delbetänkande Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78)

(Dnr Fi2016/04014/K)

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågors yttrande utgår från regeringens mål att alla ungdomar ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen samt från regeringens mål att förbättra villkoren för det civila samhället.

Sammanfattning av yttrandet

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) ställer sig positiv till utredningens olika förslag som syftar till att öka lagutrymmet för idéburen sektor att verka som utförare av offentlig finansierad välfärd och att samverka med offentlig sektor. De handlar om att öka flexibiliteten inom ramen för lagen om upphandling samt en ny lag om valfrihetssystem (LOV), att bättre utnyttja utrymmet för undantag från lagen om offentlig upphandling (LOU) och för reserverade kontrakt, att förbättra stöd för att använda krav om social hänsyn eller beakta särskilda behov.

MUCF är också generellt positiva till att olika myndigheter får uppdrag om insatser för att stärka förutsättningarna för idéburna organisationer att samverka med offentliga aktörer och att utföra välfärdstjänster, det vill säga de olika förslagen som riktas till Tillväxtverket, Upphandlingsmyndigheten och MUCF. Eftersom myndigheten delar utredningens bedömning att ett genomslag för lagförändringarna är beroende av att kommuner, landsting, regioner och andra myndigheter i praktiken utnyttjar utrymmet som skapas, behöver uppdragen till myndigheterna bli mer långsiktiga än vad utredningen har bedömt och de behöver finansieras särskilt.

När det gäller frågan om reglering av vinstbegränsning, krav på tillstånd för välfärdsverksamhet med offentlig finansiering samt ägar- och ledningsprövning anser MUCF att utredningen inte tillräckligt har beaktat den särart och de särskilda villkor och förutsättningar som civilsamhällets idéburna aktörer har jämfört med privata aktörer. Det är ur ett civilsamhällspolitiskt perspektiv angeläget att särskilt utreda hur förslag som i första hand syftar till att reglera vinstuttag i välfärdssektorn påverkar det civila samhällets organisationer. Konsekvenser av förslag för civilsamhällets organisationer behöver beaktas utifrån de sex principerna inom politiken för det civila samhället, och inte enbart i ett ekonomiskt perspektiv. Konsekvenserna av förslagen behöver utredas ytterligare för

att undvika oönskade negativa konsekvenser för de idéburna organisationer som vill verka på det offentliga välfärdsområdet.

MUCF saknar också förslag som syftar till att stärka idéburna organisationers kapacitet och kunskap att delta vid offentliga upphandlingar om välfärdstjänster.

Inledande kommentarer

Myndighetens uppdrag inom politiken för det civila samhället är bland annat att öka offentlig sektors kunskap om det civila samhällets villkor och roll i samhällsutvecklingen samt att underlätta samverkan mellan de båda sektorerna. Yttrandet baserar sig på de samlade kunskaper och erfarenheter som finns på myndigheten som rör civilsamhällets förutsättningar att vara utförare av offentligt finansierade välfärdstjänster eller på andra sätt samverka med offentlig sektor. En utgångspunkt är också att förslag som påverkar civilsamhällets aktörer bör analyseras utifrån de sex principerna inom politiken för det civila samhället om dialog, oberoende, långsiktighet, kvalitet, öppenhet och insyn samt mångfald.

MUCF välkomnar utredningens uppdrag att föreslå hur idéburna aktörers medverkan i välfärden kan underlättas. Civilsamhällets förutsättningar att medverka i välfärden behöver förbättras bland annat genom flexiblare regelverk, ett tydliggörande av idéburna organisationer i statistik, alternativa samverkansformer och förbättrat administrativt och juridiskt stöd, vilket är något som också den tidigare Utredningen om ett stärkt civilsamhälle kommit fram till i *Palett för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13)*. Offentliga aktörer på olika nivåer behöver också ökad kunskap om det civila samhällets organisationer så att de inte skapar obefogade hinder för verksamheterna och bättre kan ta tillvara de mervärden om bland annat ideellt engagemang, helhetssyn och flexibilitet som idéburen verksamhet bidrar med till samhället.

MUCF ser positivt på att utredningen under sitt arbete har haft samråd med företrädare för olika typer av idéburna organisationer. Det är viktigt att hämta in erfarenheter från en bredd av civilsamhällets aktörer då förutsättningar, intressen och erfarenheter kan variera beroende på storlek, associationsform och verksamhetsområde.

MUCF har valt att yttra sig över valda delar av utredningen som ligger inom vårt kompetensområde. Utredningens konsekvensanalyser kommenteras i förekommande fall i anslutning till respektive sakfråga.

Kapitel 10 Tillstånd för att få motta offentliga medel

10.2 - 10.5

Utredningen har uppdraget att föreslå hur det kan säkerställas att offentliga medel används för den verksamhet som de är avsedda för och att de kommer brukarna till godo. Det framgår inte tydligt i betänkandet hur utredningen har betraktat skillnaderna i karaktären och förutsättningarna mellan vinstdrivna och icke-vinstdrivna utförare.

MUCF anser att betänkandet i den här delen inte tillräckligt har belyst vilka civilsamhällespolitiska konsekvenser som förslagen får för idéburna organisationer och att det fortsatt behöver utredas om den föreslagna regleringen påverkar organisationernas villkor på ett önskat sätt.

Ur ett mångfalds-, kvalitets- och långsiktighetsperspektiv är det till exempel viktigt att veta hur civila samhällets organisationer som verkar inom välfärdssektorn, som ofta är mindre eller av olika skäl har begränsade möjligheter att hämta in nytt kapital, påverkas av de båda förslag som innebär en tidsbegränsad möjlighet att använda ett eventuellt överskott för att täcka upp för tidigare år eller påföljande år med sämre rörelseresultat.

Några andra exempel är förslaget om krav på tillstånd för att bedriva verksamhet med offentlig finansiering samt förslaget om krav på att verksamheter med sådant tillstånd ska bedrivas i en separat juridisk person. Utredningen beskriver att förslaget kommer att ge ekonomiska konsekvenser i form av ökade kostnader för administration, avgifter och för omstrukturering av verksamheten, i de fall nya juridiska personer behöver skapas. Det saknas dock en konsekvensanalys över hur förslagen på andra sätt kan påverka idéburna organisationers förutsättningar att verka inom välfärden. Förslag som påverkar civilsamhällets aktörer bör alltid analyseras utifrån hur de påverkar villkoren som beskrivs i de sex principerna inom politiken för det civila samhället.

MUCF ser en risk för att förslagen skulle kunna motverka mångfalden av utförare och inte minst påverka idéburna organisationer som arbetar integrerat med flera olika verksamheter. För idéburna organisationer vars hela verksamhet utgörs av offentligt finansierade välfärdstjänster, är förslagen möjligen i första hand en fråga om ekonomiska konsekvenser. Men som framgår av exempelvis vår egen representativa uppföljning av villkoren civilsamhällets organisationer med social inriktning år 2015¹ utgör verksamhet på uppdrag från det offentliga för flertalet av civilsamhällets organisationer endast en del av den totala verksamheten. I studien framkommer det att hela 52 procent av organisationerna på det sociala området i *någon* omfattning bedrev verksamhet på uppdrag från offentliga aktörer 2015 på statlig, regional eller lokal nivå. Men på statlig nivå var det bara 5 procent (någon omfattning 30 %) som uppgav att hela verksamheten bedrevs på uppdrag från offentliga aktörer, på regional nivå var det 3,5 procent (någon omfattning 22 %) och på lokal nivå 10,5 procent (någon omfattning 45,5 %) som uppgav detta.

Även om inte alla uppdrag som organisationerna hade berörs av det regelverk som föreslås i betänkandet, kan det finnas en risk att organisationer som idag enbart finansierar delar av sin verksamhet med offentliga uppdrag, kan bedöma att administrativa krav och kostnader ökar på ett oproportionerligt sätt i förhållande till uppdragets storlek och därmed avstår från uppdrag.

¹ MUCF, 2016, Villkor för organisationer med social inriktning. Det är en totalundersökning av de av civila samhällets organisationer som funnits i utförarregistret 2014 samt de som huvudsakligen arbetat med ICNPO-verksamheterna Hälsa eller Social trygghet.

Det kan också betyda att det i själva verket är fler organisationer än vad utredningen uppskattat som kommer att behöva ta ställning till en omstrukturering av verksamheten, för att separera olika verksamheter från varandra. Utöver ökade kostnader för administration och utökning av ledningsfunktioner med mera, skulle det kunna få andra konsekvenser. Utifrån sin egen värdegrund och sitt självdefinierade uppdrag bedriver många organisationer en bredd av verksamheter för att möta upp behov som de identifierat, för att vara flexibla och för att erbjuda en helhetssyn. Bredden av verksamheter i samma organisation kan vara en styrka för de målgrupper som den offentligt finansierade verksamheten riktar sig till – personer som får rehabilitering, elever eller boende på HVB-hem till exempel. Olika verksamhetsgrenar kan befrukta varandra och sådant som finansieras av till exempel medlemsavgifter, försäljning och gåvor kan idag användas för att underlätta kontinuitet, öka kvaliteten och skapa mervärden för den offentligt finansierade tjänsten. Att samtidigt kunna vara både rösthävarare och servicegivare beskriver många organisationer som själva styrkan med att vara en civilsamhällesaktör. Kravet på att mottagare av offentlig finansiering ska utgöra en särskild juridisk person kan därmed innebära en begränsning av organisationernas oberoende och självständighet. Det finns också en risk att organisationer istället överväger att avstå helt från att utföra sådan verksamhet, vilket skulle påverka mångfalden bland utövarna. Myndigheten bedömer inte heller att de alternativ till offentligt finansierade välfärdstjänster som utredningen beskriver är så vanligt förekommande bland idéburna organisationer, till exempel tandvård, vaccination eller kosmetisk kirurgi. MUCF anser därför att konsekvenserna av det här förslaget behöver belysas ytterligare med utgångspunkt i politiken för det civila samhället, särskilt avseende principerna om idéburna organisationers självständighet och oberoende samt om mångfalden av aktörer.

Kapitel 13 Ägar- och ledningsprövning av offentliga och privata aktörer

Det är självfallet viktigt utifrån principen om kvalitet att såväl privata som idéburna utförare bedriver verksamhet som är hållbar och att det i verksamheten finns relevant kompetens samt ekonomiska förutsättningar för uppdraget. I frågan om förslagen som rör ägar- och ledningsprövning ser MUCF dock motsvarande brister när det gäller att utreda om förslagen får andra konsekvenser för idéburna organisationer än vad de får för privata företag. Detta är angeläget eftersom frågan till exempel berör ideella föreningars demokratiska processer för val av styrelseledamöter.

Kapitel 15 Kapitalförsörjningen för idéburna aktörer inom välfärdssektorn

15.5

MUCF är positiv till förslaget om ett särskilt uppdrag till Tillväxtverket på området och vill betona vikten av att Tillväxtverket får tillräckliga resurser för informations- och rådgivningsinsatser över tid samt vikten av att utreda vidare hur staten långsiktigt kan stärka andra aktörers roll, som till exempel mikrofonder.

Kapitel 17 En mer ändamålsenlig reglering av upphandling av välfärdstjänster

17.2.1, 17.5.1-2

MUCF är positiv till utredningens bedömning att Sverige bättre bör ta tillvara det befintliga EU-rättsliga utrymmet för att skapa ett mer flexibelt regelverk för upphandling av välfärdstjänster. Myndigheten är positiv till förslaget om att det ska finnas särskilda bestämmelser för välfärdstjänster inom LOU samt att undanta upphandlingar under tröskelvärdet från bestämmelserna i LOU. Detta kan utöka och tydliggöra utrymmet för upphandlande myndigheter att ta hänsyn exempelvis till kontinuitet, tillgänglighet, deltagande eller utsatta grupperns behov, vilket kan gynna idéburna aktörers konkurrenskraft och möjlighet att bidra med viktiga värden och kvaliteter i den offentliga välfärden.

Många av de problem som upplevs med offentlig upphandling beror emellertid snarare på den praktiska tillämpningen av bestämmelserna än på bestämmelserna i sig. En förutsättning för att öka idéburna aktörers medverkan i välfärden är att kunskapen om lagstiftningen och om civilsamhällets aktörer på välfärdsområdet ökar hos upphandlande myndigheter. MUCF är därför positiv till förslaget om uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att tydliggöra utrymmet att beakta särskilda behov samt att vägleda i fråga om bestämt gränsöverskridande intresse, men vill samtidigt betona vikten av att myndigheten också får tillräckliga resurser för informations- och rådgivningsinsatser i frågorna.

Kapitel 18 Möjlighet att säkerställa återinvestering av vinst vid upphandling

18.1.1-3

Trots den begränsade betydelse som bestämmelsen kan komma att få, är MUCF positiv till förslaget om reserverade kontrakt till vissa organisationer under vissa förutsättningar. Likaså till bedömningen om att det finns visst utrymme inom lagen för att använda återinvestering av vinst som tilldelningskriterium eller kontraktsvillkor vid upphandling. Detta kan bidra till att i viss utsträckning ge fler organisationer bättre förutsättningar att kunna bedriva välfärdsverksamhet. MUCF är enig med utredningen om att krav om social hänsyn vid upphandling skulle kunna bidra till att upphandlande myndigheter bättre tar tillvara de kvaliteter och kompetenser som många idéburna organisationer har. MUCF vill betona vikten av insatser för att öka kunskapen hos upphandlande offentliga aktörer om hur de kan ställa krav om social hänsyn vid en upphandling, något som tydligt bör ingå i Upphandlingsmyndighetens uppdrag som föreslås i kapitel 21.

Kapitel 20 En ny lag om valfrihet

20.2

Då valfrihetssystem enligt civilsamhällesorganisationer ofta bedömts vara mer tillgängligt än vad upphandling är ser MUCF positivt på utredningens slutsats att LOV kan utformas utom upphandlingsdirektivet, om det därmed skapas ännu bättre förutsättningar till

flexibilitet vid uppdragsgivning, inte minst om möjligheten skapas att reservera ett valfrihetssystem enbart för idéburna aktörer.

Kapitel 21 Samverkan med idéburen sektor

21.1.2

Myndigheten delar bedömningen att alternativa former för samverkan mellan offentliga och civilsamhällets organisationer bör underlättas och att framväxten av Idéburet offentligt partnerskap (IOP) som samverkansform är en positiv utveckling. Ett förslag som slog fast det generella lagliga utrymmet för IOP hade varit önskvärt, eftersom oklarheterna bidrar till att många aktörer idag tvekar inför att använda modellen eller till att olika myndigheter gör skilda tolkningar av liknande situationer. Det skulle också ha stärkt Upphandlingsmyndighetens uppdrag att stödja parterna. Eftersom det inte varit möjligt enligt utredarna, instämmer MUCF i att det är angeläget med insatser som ger så god vägledning och stöd som möjligt till parter som vill använda sig av de möjligheter som finns att utreda och pröva modellen i enskilda fall. Myndigheten är därför positiv till uppdraget till Upphandlingsmyndigheten och MUCF att ta fram en vägledning.

Det är dock viktigt att säkerställa att vägledningen och stödet blir användbart och tillräckligt. Utöver kommuner och landsting har även statliga myndigheter som Migrationsverket och Länsstyrelsen visat intresse för samverkansformens möjligheter. IOP används i olika situationer, för olika syften och av olika aktörer, vilket gör att enskilda aktörers utredningar om de juridiska förutsättningarna kommer att variera. Det är därför viktigt att informationen och vägledningen kan anpassas till olika ändamål och målgrupper. Det är också viktigt att det finns ett långsiktigt uppdrag för spridningen av vägledningen samt ett kontinuerligt stöd för att möjligheterna för IOP ska få genomslag i verksamheterna.

MUCF instämmer därför inte med utredningen om att uppdraget kan fullföljas inom myndighetens befintliga budgetramar, utan att det kräver särskild finansiering för det arbete som behövs: kartläggnings-/utredningsarbete, framtagning av vägledningmaterialet samt spridning i olika former, i ett uppdrag om tre år eller längre. Om myndigheten kommer att få det uppdrag om kunskapsspridning som föreslogs av Utredningen om ett stärkt civilsamhälle, ser MUCF förutsättningar att samordna de båda uppdragen i fråga om att sprida kunskaper om samverkansformer, vilket då blir mer kostnadseffektivt.

21.1.4

MUCF är positiva till förslaget att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att arbeta med informationsinsatser gentemot kommuner och landsting i frågor som rör möjligheterna till samverkan med idéburen sektor och att underlätta för dessa aktörer som utförare av välfärdstjänster. Uppdraget till Upphandlingsmyndigheten behöver dock vara tillräckligt omfattande och långsiktigt. Det finns idag många belägg för att kunskapen är bristfällig hos både jurister, upphandlingsansvariga, politiker och tjänstemän. För att verkligen uppnå en ökad flexibilitet vid upphandling och för att öka mångfalden av utförare samt idéburna organisationers möjligheter att bidra till välfärden, behöver kunskapen om både

lagstiftningen och civilsamhällets aktörer på välfärdsområdet öka hos upphandlande myndigheter. Idag råder ofta en osäkerhet om möjligheterna till exempelvis dialog i samband med upphandling, till att ta social hänsyn och beakta särskilda behov samt en okunskap om idéburna organisationers särart i förhållande till privata företag, dess verksamheter, kompetenser och mervärden. MUCF föreslår att uppdraget inte enbart bör genomföras *i samråd med* utan snarare i samarbete med MUCF. De båda myndigheternas uppdrag kompletterar varandra och om våra insatser kan samordnas uppnås en bättre samlad effekt. En förutsättning är att MUCF samtidigt ges förutsättningar till kunskapsspridning, exempelvis genom ett sådant uppdrag om kompetenshöjande insatser om det civila samhället, som Utredningen om ett stärkt civilsamhälle föreslagit.

MUCF vill i sammanhanget uppmärksamma behovet av insatser som syftar till att stärka idéburna organisationers kompetens och kapacitet att delta i upphandlingar, något som utredningen inte lagt några tydliga förslag om. Brist på kunskap om upphandling hos vissa, framför allt små och ovana, organisationer uppges som ett hinder för idéburna organisationers medverkan vid upphandlingar, bland annat i Utredningen om ett stärkt civilsamhälle. Den ansåg att det inte behövdes ett särskilt riktat stöd till idéburna organisationer men att det stöd som finns för leverantörer idag bör anpassas för att också tillgodose idéburna organisationers behov av information. Den utredningen föreslår också ett liknande uppdrag till Upphandlingsmyndigheten om vägledning till upphandlande myndigheter för att underlätta för civilsamhällets organisationer att delta i offentlig upphandling att myndigheten som även ska innehålla organiserade återkommande utbildningstillfällen och nätverksträffar för beställare, upphandlare och *företrädare för civilsamhällets organisationer* (vår kursivering).

MUCF delar bilden av att det offentliga bättre än idag kan bistå med information och stöd till organisationer för att stärka sin kapacitet att bidra till välfärden. Det innebär att både Upphandlingsmyndigheten och andra stödjande myndigheter som till exempel Skatteverket samt upphandlande myndigheter behöver mer förståelse för hur information om regelverk och förutsättningar för upphandlingen bör utformas och riktas till idéburna organisationer. Ett sätt att utveckla informationen är genom olika former av dialog och samråd med civilsamhällets organisationer. Regeringen bör också överväga ytterligare insatser för att stärka civilsamhällets kompetens, till exempel i form av stöd till paraplyorganisationer för utbildningar och nätverk.

Avslutande kommentar

MUCF ser fram emot kommande förslag i slutbetänkandet som rör dels statistik, vilket är väldigt viktigt för att kunna följa utvecklingen och synliggöra mångfalden av aktörer, och dels kvalitetskrav vid upphandling. Det är angeläget att utveckla stöd för utformning av kvalitetskrav så att offentliga upphandlare eller samverkansparter kan bli bättre på att synliggöra och efterfråga kvaliteter och verksamheter inom välfärden som civilsamhällets organisationer kan vara särskilt skickade att erbjuda.

I detta ärende har generaldirektör Lena Nyberg beslutat. Handläggare Maria Sundbom Ressaissi har varit föredragande. Avdelningschef Pontus Ekstedt har deltagit i den slutliga beredningen av ärendet.

Lena Nyberg
generaldirektör

Maria Sundbom Ressaissi
handläggare