

Datum
2020-06-26

Er referens
Fi2019/04187/K
Vår referens
SJ

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:

fi.ofa.k.remiss@regeringskansliet.se

torkel.winbladh@regeringskansliet.se

Vårdföretagarnas remissvar (SOU 2019:56) Idéburen välfärd

Vårdföretagarna har beretts tillfälle att lämna remissvar över betänkandet ”Idéburen välfärd” och vill med anledning av detta framföra följande.

Inledning

Vårdföretagarna är en arbetsgivar- och branschorganisation för privat och idéburen vård och omsorg. Vårdföretagarna har cirka 2000 medlemmar med tillsammans drygt 105 000 årsanställda. Ett fyrtiotal av medlemmarna är idéburna. Samtliga Vårdföretagarnas medlemmar uppstår kollektivavtal. Våra medlemmar är verksamma över hela landet.

Idéburna aktörer har under lång tid spelat en viktig roll för utvecklingen av svensk vård och omsorg. De har ofta en stark förankring och ett stort förtroende hos dem som har behov av vården och omsorgen. Ofta vilar idéburna aktörer också på en särskild värdegrund eller en specifik idé för sin verksamhet. Tillsammans med övriga privata aktörer bidrar de till den så viktiga mångfalden inom vården och omsorgen och till valfrihet för den enskilde.

Vårdföretagarna vill lämna följande synpunkter på utredningens förslag.

Vårdföretagarnas synpunkter

Förslag till en tydlig definition av idéburna aktörer i välfärden samt registrering

I utredningens uppdrag har ingått att föreslå en definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Utredningen konstaterar helt riktigt att idéburna aktörer bedriver verksamhet i ett flertal olika associationsformer. Bara bland Vårdföretagarnas idéburna medlemmar återfinns ett flertal olika associationsformer där den vanligaste är stiftelser. Utredningen avser inte att utestänga någon idéburen aktör på grund av val av associationsform utan menar att syftet med en definition är att avgränsa dessa aktörer mot offentliga och kommersiella aktörer.

Det finns goda skäl för att ta fram en definition för idéburna aktörer, inte minst för att kunna ta fram statistik och följa aktörerna över tid. Detta har länge varit ett önskemål

hos Vårdföretagarnas medlemmar att skapa bättre förutsättningar för jämförande kvalitetsuppföljning och statistik. Dock ser Vårdföretagarna att utredningens förslag inte kommer att bidra till detta syfte.

Enligt utredningens förslag ska de aktörer som uppfyller de fyra uppställda villkoren kunna registrera sig som idéburen verksamhet hos Länsstyrelsen. Registreringen är frivillig. För de aktörer som registrerar sig ska den fjärde punkten i definitionen som handlar om att aktören inte får göra några värdeöverföringar till annan än registrerade idéburna aktörer gälla under fem år efter en eventuell avregistrering. Samma femårsregel ska gälla vid aktörens upplösning såsom konkurs, och ska framgå av stadgar eller motsvarande. Den som bryter mot regeln riskerar böter.

Vårdföretagarna menar att det finns en risk för att ovan uppställda villkor kommer att påverka enskilda aktörers intresse av att registrera sig. Låg registreringsgrad urholkar möjligheten att använda registret som underlag för statistik, tvärtmot önskemålet från många idéburna aktörer.

Privata och idéburna aktörer som är verksamma inom socialtjänsten har tillståndsplikt. De är föremål för en tvingande ägar- och ledningsprövning hos Inspektionen för vård och omsorg, IVO, och måste få ett godkänt tillståndsbeslut innan verksamhet kan startas och bedrivas. Prövningen hos IVO är förenad med en avgift om 30 000 kr per ny ansökan, samt 21 000 kr per ändring i beviljat tillstånd. IVO har ett offentligt vård- och omsorgsregister och har tillsynsansvar över verksamheterna. Inte minst för små aktörer är såväl den administrativa bördan som avgiften för tillståndsplikten betungande. Detta kan påverka benägenheten att vilja registrera sig i ytterligare ett register som är förenat med såväl en kostnad som tillsyn, inte minst som den föreslagna registreringen är frivillig och inte kopplad till någon särskild förmån eller rättighet utöver bidragsgivning.

Vårdföretagarna vill vidare peka på att det behövs tämligen omfattande resurser för att kontrollera att registrerade aktörer efterlever bestämmelserna om värdeöverföring, också för tid efter att de lämnat registret. Vi befarar att den i konsekvensbeskrivningen uppskattade avgiften om 850 kronor per organisation som registrerar sig är för lågt satt. Ovan angivna avgifter för tillståndsplikt hos IVO är satta efter principen om full kostnadstäckning vilken också föreliggande utredning föreslår för registreringen av idéburna aktörer hos Länsstyrelsen. Naturligtvis är en ägar- och ledningsprövning mer omfattande än en registrering men eftersom utredningen föreslår att Länsstyrelsen också ska utöva tillsyn över registret och följa upp inte minst värdeöverföringsbegränsningen, också efter en avregistrering från registret, befarar vi att utredningen har underskattat de resurser som kan komma att krävas i detta avseende. Om avgiften ska korrelera med kostnaden för tillsyn finns det en uppenbar risk att avgiften för registrering blir väsentligt högre än utredningen uppskattar vilket även torde påverka benägenheten att registrera sig negativt.

Det finns sannolikt flera nu verksamma aktörer inom vården och omsorgen som bedriver verksamhet, men som har en sådan ekonomisk verksamhetsmodell som innebär att de inte kan uppfylla det föreslagna värdeöverföringskravet. Bara bland Vårdföretagarnas 40 idéburna medlemmar ingår minst en fjärdedel i en koncern. En följd av detta kan således bli att de inte uppfyller definitionen, trots att de idag bedriver verksamhet som sannolikt torde uppfattas som idéburen. De kommer därmed inte heller att tillåtas delta i utredningens föreslagna reserverade LOU-upphandlingar eller reserverade valfrihetssystem enligt LOV. Det finns en risk för att den föreslagna definitionen därmed

får utestängande effekter även i förhållande till aktörer som idag bedriver idéburen verksamhet.

Förslag beträffande idéburet offentligt partnerskap

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

Frågan om de rättsliga ramarna för IOP har nyligen, och efter att utredningen lade fram sitt betänkande, fått ett klagande genom en dom i högsta förvaltningsdomstolen (HFD). I domen slogs fast att Alingsås kommun inte hade 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 utgjorde ett IOP-samarbete fann domstolen att det utgjorde 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 konstateras att det i Sverige finns en marknad för sådana tjänster. Detta medför att dessa tjänster omfattas av EU-rätten.

Vårdföretagarna förmodar att det är HFD:s prejudicerande dom som kommer att bli vägledande i IOP-relaterade frågor, och avstår därmed från ytterligare kommentarer kring utredningens förslag beträffande IOP.

Förslag rörande offentlig upphandling

Utredningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten får ett särskilt regeringsuppdrag att arbeta med riktade informationsinsatser gentemot idéburna aktörer och upphandlande myndigheter. Syftet är att öka de idéburna aktörernas deltagande i upphandlingar. Vårdföretagarna instämmer i detta förslag men menar att regeringsuppdraget måste breddas. Precis som utredningen konstaterar på ett flertal ställen i sitt betänkande kan små aktörer, idéburna som kommersiella, idag ha svårt att hävda sig i offentliga upphandlingar. Att delta i en offentlig upphandling kräver idag en mycket god upphandlingskompetens. Det är särskilt svårt för små och nya aktörer att ha och upprätthålla en tillräckligt god upphandlingskompetens för att kunna delta framgångsrikt i offentliga upphandlingar. Vården och omsorgen gynnas av en mångfald av aktörer, både vad gäller storlek och driftsform, därför skulle det föreslagna regeringsuppdraget göra än större nytta om det kompletterades med syftet att öka små aktörers, oaktat driftsform, deltagande i offentliga upphandlingar.

Utredningen föreslår vidare att en möjlighet för upphandlande myndigheter att reservera rätten att delta i en upphandling till idéburna aktörer införs som bestämmelse i 19 kap i lagen om offentlig upphandling (LOU). Sådana reserverade upphandlingar föreslås få ske om detta bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen med tjänsten och leder till budgetmässig effektivitet. Utredningen gör bedömningen att det finns ett rättsligt utrymme inom LOU som gör det möjligt att reservera kontrakt till idéburna aktörer och att detta är förenligt med EU-rätten. En tidigare statlig utredning, Valfärdsutredningen, har tvärtemot argumenterat för att detta inte är förenligt med EU-

rätten. Den slutsatsen drar också Konkurrensverket i sitt remissvar på föreliggande utredning, liksom Svenskt Näringsliv efter en rättslig genomgång som redovisas i organisationens remissvar. Vårdföretagarna menar att det är av största vikt att det rättsliga utrymmet klargörs innan lag stiftas.

Vårdföretagarna vill vidare peka på oklarheter i utformningen av utredningens förslag som kan leda till rättsförluster. Enligt utredningens förslag 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 den upphandlande myndigheten som vill använda denna möjlighet att visa att såväl målsättning som budgetmässig effektivitet är uppfyllda. Vårdföretagarna anser inte att utredningen ger tillräcklig vägledning i hur detta faktiskt ska kunna styrkas. Avsaknaden av vägledning möjliggör för den upphandlande myndigheten att göra egna tolkningar. Det innebär en betydande risk för rättsosäkerhet som i sin tur med största sannolikhet kommer innebära ett stort antal överklaganden av upphandlingar.

Vårdföretagarna vill också peka på det kontrolluppdrag som utredningens förslag lägger på de upphandlande myndigheterna. Såsom Vårdföretagarna tolkar utredningens förslag föreslås de reserverade upphandlingarna vara öppna för alla aktörer som uppfyller villkoren för registrering, d.v.s. någon registrering i sig ska inte krävas. Det medför att det är den upphandlande myndigheten som vid varje givet upphandlingstillfälle ska kontrollera att aktörerna som medverkar i upphandlingen uppfyller kraven som stipuleras i definitionen, samt att aktörerna under kontraktstiden fortsatt uppfyller kraven. Detta kommer sannolikt att ta mycket stora resurser i anspråk, särskilt den del som handlar om att årligen kontrollera aktörens värdeöverföringar, till exempel att försäljning av egendom inte gjorts till underpris och att lönenivåerna är marknadsmässiga. Det finns en betydande risk för att kontrollen kommer att variera mellan olika upphandlande myndigheter och att den kan bli ofullständig och rättsosäker.

Förslag rörande valfrihetssystem

Utredningen föreslår att valfrihetssystem enligt LOV som inte har gränsöverskridande intresse ska få reserveras till idéburna aktörer, under förutsättning att det föreligger särskilda skäl.

I linje med vad Vårdföretagarna pekat på ovan avseende upphandlingar enligt LOU vill vi framhålla att det också här råder skilda uppfattningar om det rättsliga utrymmet att reservera LOV-system. De synpunkter som framförs i avsnittet ovan och som handlar om den betydande kontrollfunktion som kommer att läggas på upphandlande myndigheter för att tillse att aktörerna uppfyller villkoren för registrering som idéburen aktör, gäller också för detta förslag.

För att ett valfrihetssystem ska kunna begränsas till idéburna aktörer måste enligt utredningen *”särskilda skäl”* föreligga. Vårdföretagarna anser dock inte att utredningen ger någon vägledning i vad som anses vara särskilda skäl. Som exempel på särskilda skäl skriver utredningen att medborgarna får ett mervärde i form av exempelvis högre grad av kontinuitet eller mer individanpassade tjänster genom att aktören bedriver en idéburen verksamhet. Vårdföretagarna vill betona att sådana mervärden inte är knutna till vilken associationsform verksamheten bedrivs i. Det beror snarare på hur

verksamheten organiseras på plats och på de villkor och förutsättningar som den upphandlande myndigheten har ställt i upphandlingen. Såväl idéburna aktörer som vinstdrivande företag och offentligt drivna verksamheter kan naturligtvis uppvisa sådana mervärden.

Intentionen med införandet av lagen om valfrihet (LOV) var att ge den enskilde möjligheten att själv välja vem som ska utföra en tjänst. Frågan är om utredningens förslag frångår denna princip. Istället för att den enskilde väljer fritt bland samtliga aktörer som uppfyller krav och villkor i förfrågningsunderlaget, har den upphandlande myndigheten gjort ett första urval genom att enbart tillåta en viss typ av aktörer. Andra aktörer som förvisso uppfyller såväl krav som villkor kan inte väljas av den enskilde då de inte tillhör den typ av aktör som den upphandlande myndigheten reserverat kontraktet för. Vårdföretagarna hade önskat att utredningen problematiserade och diskuterade huruvida den enskildes möjligheter att välja utförare enligt LOV:s intentioner påverkas av utredningens förslag.

Utredningen föreslår att informationen till den enskilde om leverantörer i ett LOV-system förstärks med information om en leverantör är en registrerad idéburen aktör. Vårdföretagarna delar utredningens uppfattning om att det finns utrymme för förbättringar när det gäller information till den enskilde något som Vårdföretagarna pekat på och haft förslag om under lång tid. Dock är utredningens förslag alltför begränsat då det enbart tar fasta på att lämna information om de aktörer som har registrerat sig som idéburen aktör. Vårdföretagarna har i föreliggande remissvar pekat på att det dels kommer finnas idéburna aktörer som inte kommer att kunna registrera sig, och dels andra som inte finner anledning att registrera sig. Att då begränsa informationen till att omfatta de som är registrerade kan bli missvisande information till den enskilde. Vårdföretagarna menar att förslaget om information till den enskilde måste breddas. Den enskilde bör få information om i vilken driftsform verksamheten bedrivs, oavsett om aktörer är registrerad idéburen eller inte. Andra exempel på saklig och relevant information som den enskilde bör få tillgång till för att välja utförare och för att uppfylla kraven på information enligt LOV är; kvalitetsstyrning, kvalitetsresultat, antal anställda och yrkeskategorier och särskilda inriktningar på verksamheten.

Avslutning

Idéburna aktörer har under lång tid spelat en viktig roll för utvecklingen av svensk vård och omsorg. De har ofta en stark förankring och ett stort förtroende hos dem som har behov av vården och omsorgen. Ofta vilar idéburna aktörer också på en särskild värdegrund eller en specifik idé för sin verksamhet. Tillsammans med övriga privata aktörer bidrar de till den så viktiga mångfalden inom vården och omsorgen och till valfrihet för den enskilde.

Vårdföretagarna är av uppfattningen att mångfald och valfrihet bidrar till ökad kvalitet. Ett sätt att främja en mångfald av aktörer är att införa valfrihetssystem i landets alla kommuner, idag har endast drygt hälften av landets kommuner valfrihet. Valfrihetssystemen är öppna för en variation av utförare och olika affärsmodeller som gynnar mångfalden. Ett obligatoriskt införande av valfrihetssystem i kommuner skulle bidra positivt till såväl det idéburna deltagandet i omsorgen som till ett ökat inslag av privata aktörer generellt.

Alla aktörer som på ett kvalitativt sätt tillgodoser medborgarnas behov ska ges möjligheter att verka och växa. Den primära drivkraften i vården och omsorgen ska vara kvalitet i verksamheterna.

Syftet med förslagen i utredningen är att bidra till ett ökat inslag av idéburna aktörer i den svenska välfärdssektorn. Det är ett vällovligt syfte. Men mot bakgrund av att utredningens förslag kan strida mot EU-rätten och innehåller ett stort mått av rättsosäkerhet menar Vårdföretagarna att det inte är sannolikt att förslagen skulle komma att bidra till den ambitionen.

Vårdföretagarna har härutöver inga ytterligare synpunkter.

Med vänlig hälsning,

Antje Dederling
Förbundsdirektör
Vårdföretagarna

Sabina Joyau
Näringspolitisk Chef
Vårdföretagarna