



ENHET  
Enheten för Velfärd, Utbildning och  
Arbetsmarknadspolitik

HANDLÄGGARE  
Ulrika Lorentzi

DATUM  
2020-06-08

ERT DATUM  
2020-06-30

DIARIENUMMER  
20200013

ER REFERENS  
Fi 2019/04187/K

Finansdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## LOs remissyttrande SOU 2019:56 *Idéburen välfärd*

LO har beretts möjlighet att lämna remissyttrande över utredningen SOU 2019:56 *Idéburen välfärd* och lämnar följande synpunkter.

### Sammanfattning LOs synpunkter

- LO välkomnar förslaget till definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet. LO anser att det är viktigt att det går att särskilja idéburen välfärd från vinstdriven välfärd av flera skäl: för det ska vara möjligt att stärka idéburen sektor, för att medborgare ska kunna välja idéburen verksamhet och för att det ska bli möjligt att ta fram uppdelad statistik.
- LO är positiva till att utredningens förslag till definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet ställer krav på att aktören inte får göra några värdeöverföringar till annan än registrerade idéburna aktörer eller till forskning samt att detta gäller även fem år efter att aktören avregistrerats som idéburen.
- LO vill att definitionen av idéburna aktörer ska innehålla en tydligare formulering av aktörernas syfte än utredningens förslag att syftet ska vara oegennyttigt. I andra länder innehåller definitioner av idéburna aktörer krav på syfte att uppfylla ett allmännyttigt intresse (som i Portugals definition) eller arbeta mot ett socialt syfte/mål för samhällets bästa (förslag i Norge). En liknande formulering hade förtydligat den idéburna sektorns funktion.
- LO välkomnar en tydligare definition av Idéburet offentligt partnerskap, IOP. Den definition utredningen föreslår bör kunna underlätta samverkan mellan idéburen och offentlig sektor i mindre skala, som ett partnerskap om en idrottsförenings integrationsinsatser eller en kvinnojour.
- Utredningens förslag på definition av IOP utesluter möjligheten av samverkan i form av offentliga kontrakt, fast ett sådant fall prövas i Högsta förvaltningsdomstolen. Det är olyckligt att utredningen föregår domstolens beslut. LO är kritisk till att utredningen inte lyckas formulera ett förslag som gör det möjligt att genomföra en IOP för samverkan i större skala.

POSTADRESS 105 53 Stockholm  
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18  
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28  
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se  
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769  
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

- LO är positiv till möjligheten att reservera offentliga upphandlingar och valfrihetssystem enligt LOV för idéburen sektor. LO är dock kritiska till de krav på särskilda skäl för att reservera som ingår i utredningens förslag. Utredningens konsekvensanalys av förslagen bedömer att ökningen av idéburen sektor skulle bli mycket blygsam just med hänvisning till kravet på särskilda skäl. LO anser att det ska vara möjligt att reservera offentliga upphandlingar och valfrihetssystem till idéburen sektor utan särskilda skäl.
- LO menar att utredningens genomgång av EU-rätten saknar en analys av hur Sverige ska bli bättre på att använda det nationella handlingsutrymme som finns för att säkra en offentligt styrd och finansierad välfärd. Sverige har en tradition av att överanpassa sig till EUs regler och även denna utredning hänvisar till EU-rätt för de begränsningar som görs i förslagen. Utredningen saknar dessutom en analys av riskerna med att pressa in idéburna utförare i dagens marknadslösningar. LO anser att det behövs en förändrad styrning där välfärden inte organiseras som en kvasimarknad. En sådan styrning bör kunna utformas så att den ger bättre förutsättningar för idéburna aktörer än en styrning som anpassar dem till marknadslösningarna.

### **Inledning**

Utredningen om idéburna aktörer i välfärden har haft i uppdrag att ta fram ett förslag på en tydlig definition av idéburna aktörer som kan användas för att identifiera och avgränsa dessa från andra aktörer i välfärdsverksamheter och andra närliggande offentligt finansierade eller subventionerade verksamheter. Enligt utredningens direktiv är syftet med en definition av idéburna aktörer att främja ett ökat idéburet deltagande i välfärden genom att underlätta vid bland annat bidragsgivning, lagstiftning, köp av verksamhet och samverkan.

Utredningen har även haft i uppdrag att kartlägga och analysera hur icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse regleras i andra länder inom EES samt föreslå riktlinjer, kriterier eller andra tillämpbara instrument för ingående av idéburet offentligt partnerskap (IOP), i syfte att främja samverkan mellan idéburna aktörer och det offentliga. Utredningen bidrar med mycket värdefull kunskap om den idéburna sektorn och hur de aktörer som finns i sektorn ser på sin verksamhet.

### **LOs syn på idéburen välfärd**

De två senaste LO-kongresserna har fattat beslut om att LO ska verka för att det inom vården, skolan och omsorgen ska råda en non-profit-princip. LO menar att en viktig del av en non-profit-princip är att skapa goda förutsättningar för idéburna utförare och att det krävs ytterligare insatser och stöd för att stärka den idéburna sektorn.

För LO handlar frågor om välfärdens organisering i grunden om jämlikhet. Det finns samhällsekonomiska mål och motiv för offentligt finansierad välfärd som inte kan uppnås på en marknad. Den svenska välfärdsmodellen har visat att det är både effektivt och tillväxtgenererande att via det offentliga garantera att alla medborgare får tillgång till välfärd efter behov. Att alla som omfattas har skapat en bred legitimitet och motiverat omfattande insatser för att öka utbildningsnivån och trygga folkhälsan, vilket lagt en grund för hög internationell konkurrenskraft.

LO anser att arbetet för att skapa en non-profit-princip och stoppa vinstdriften i välfärden måste vara en del av en genomtänkt jämlikhetspolitik. De mekanismer som vinstdrift och marknadslösningar i välfärdssektorn skapar leder till ökad social segregering och riskerar dessutom att leda till att behovsprincipen sätts ur spel då utförare väljer ”russin ur kakan”. Detta drabbar särskilt LO-förbundens medlemmar och de mest socialt och ekonomiskt utsatta människorna. En verkningsfull jämlikhetspolitik kräver att vi lämnar bakom oss den övertro på olika typer av marknadslösningar som vi sett inom välfärdssektorn de senaste decennierna.

### **Definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet**

Utredningen föreslår att en organisation för att klassificeras som en idéburen aktör i offentligt finansierad välfärdsverksamhet ska 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.

LO välkomnar att utredningen tagit fram en definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet. LO anser att det är viktigt att det går att särskilja idéburen välfärd från vinstdriven välfärd av flera skäl: för det ska vara möjligt att stärka idéburen sektor, för att medborgare ska kunna välja idéburen verksamhet och för att det ska bli möjligt att ta fram uppdelad statistik.

LO är positiva till att utredningens förslag till definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet ställer krav på att aktören inte får göra några värdeöverföringar till annan än registrerade idéburna aktörer eller till forskning samt att detta gäller även fem år efter att aktören avregistrerats som idéburen.

Utredningens förslag till definition av idéburna aktörer innehåller ett krav på att aktörens syfte ska vara oegennyttigt. I en del andra länder innehåller definitioner av idéburna aktörer bredare krav på syfte att uppfylla ett allmännyttigt intresse (som i Portugals definition) eller arbeta mot ett socialt syfte/mål för samhällets bästa (förslag i Norge). LO menar att ett sådant bredare syfte förtydligar sektorns funktion och hade gärna sett en liknande formulering i förslaget till definition i Sverige.

### **Idéburet offentligt partnerskap**

Utredningen föreslår att ett idéburet offentligt partnerskap inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet ska definieras som:

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.
- Vidare anser utredningen att IOP inte får innebära en tilldelning av ett offentligt kontrakt, upphandling av en koncession eller ett ramavtal.

LO välkomnar ett förtydligande av definition av Idéburet offentligt partnerskap, IOP. Den definition utredningen föreslår bör underlätta samverkan mellan idéburen och offentlig sektor i mindre skala, som partnerskap rörande till exempel en idrottsförenings integrationsinsatser eller en kvinnojour.

Utredningen utesluter dock möjligheten av samverkan i form av offentliga kontrakt, fast ett sådant mål prövas i Högsta förvaltningsdomstolen. LO anser att det är olyckligt att utredningen föregår domstolens beslut. Målet mellan Konkurrensverket och Alingsås kommun rör en överenskommelse om ett idéburet offentligt partnerskap mellan Alingsås kommun och Stiftelsen Bräcke diakoni. Syftet med partnerskapet är att skapa förutsättningar för en sammanhållen vårdkedja för personer med demenssjukdom.

Partnerskapet i Alingsås är alltså ett försök att komma tillrätta med allvarliga problem som marknadsiseringen av välfärden har lett till, som fragmentiseringen och bristen på helhetsperspektiv. Om Konkurrensverket får rätt, och om utredningens förslag går igenom, kommer IOP inte kunna vara en lösning på dessa problem. Det visar att behovet av en annan styrning av välfärden är stort. LO beklagar att utredningen inte lyckats formulera ett förslag som gör det möjligt att genomföra en IOP för samverkan i större skala.

### **Möjlighet att reservera kontrakt till idéburna aktörer**

Utredningen föreslår ett tillägg i lagen om offentlig upphandling som ger den upphandlande myndigheten rätt att reservera en upphandling ”för

sådana organisationer som är idéburna aktörer, under förutsättning att det bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen med tjänsten och leder till budgetmässig effektivitet.” Utredningen föreslår även ett tillägg till lagen om valfrihetssystem som tillåter upphandlande myndighet att ”reservera deltagandet i ett valfrihetssystem för sådana organisationer som är idéburna aktörer om det finns särskilda skäl.”

Utredningen bedömer att konsekvenserna av förslagen om att reservera kontrakt inom upphandling och valfrihetssystem blir små. Med hänvisning till att förslagen innehåller krav på att det ska finnas särskilda skäl för att reservera kontraktet uppskattar utredningen att det kan handla om en ökning av idéburen sektor på mellan 0,1 och 0,3 procentenheter. Att reservera kontrakt till idéburna aktörer inom ramen för nuvarande upphandlingslagstiftning enligt LOU och LOV är alltså inte en effektiv väg för att stärka idéburen sektor.

LO är positiva till möjligheten att reservera upphandlingar och valfrihetssystem till idéburen sektor. Vi är dock kritiska till kraven på särskilda skäl. Utredningens konsekvensanalys av förslagen bedömer att ökningen av idéburen sektor skulle bli mycket blygsam just med hänvisning till krav på särskilda skäl. LO anser att det ska vara möjligt att reservera offentliga upphandlingar och valfrihetssystem till idéburen sektor utan särskilda skäl.

### **EU-rätt och offentligt styrd och finansierad välfärd**

Utredningen ägnar stort utrymme till analys av EU-rättslig reglering och nationellt handlingsutrymme. Den analysen påverkar och begränsar de förslag som utredningen lägger, till exempel att möjligheten att reservera upphandlingar till idéburna aktörer endast får ske under förutsättning att det leder till budgetmässig effektivitet och att utredningen utesluter Idéburet offentligt partnerskap i form av offentliga kontrakt.

LO menar att utredningens genomgång av EU-rätten saknar en analys av hur Sverige ska bli bättre på att använda det nationella handlingsutrymme som finns för att säkra allmänintresset med en offentligt styrd och finansierad välfärd. Sverige har en tradition av att överanpassa sig till EUs regler och även denna utredning hänvisar till EU-rätt framför allt för att begränsa förslagen. Utredningen saknar också en analys av riskerna med att pressa in idéburna utförare i dagens marknadslösningar.

I ett antal nya rapporter diskuteras hur Sverige har överanpassat sig till EUs regler och om en förskjutning i hur EUs regler om statligt stöd tolkas.<sup>1</sup> Den

---

<sup>1</sup> Hettne, Jörgen (2020) *EU-rätt som inte kommer från EU – om svensk överanpassning till EU:s regler. Bakgrundsrapport till Jämlikhetskommissionen*, Nyberg, Linda (2020) *Med*

här utvecklingen påverkar styrningen av välfärden i Sverige, fast välfärden inte är en fråga som EU styr över. En slutsats är att svensk lagstiftning inte har använt det utrymme som finns i EU-rätten för att balansera marknadsintresset och säkra allmänintresset att offentligt styra och finansiera välfärd. Överanpassningen till EUs regler innebär att EU-rättens huvudinriktning på frihandel och konkurrens har fått företräde före de undantag EU gör för allmänintresset. LO saknar en diskussion om detta i utredningen.

Välfärdstjänster är inte vilka tjänster som helst. De har en grundläggande betydelse för medborgarnas liv och hälsa samt för hela samhällets funktion. Konsekvenserna vid misslyckanden att garantera välfärd efter behov till alla medborgare kan bli stora. Det är viktiga skäl till att EU har en särskild reglering av det som kallas icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Dessa är tjänster som ingår i ett system baserade på solidaritetsprincipen. EU-länder har rätt att skattefinansiera välfärdstjänster och statsstödsreglerna är inte relevanta, så länge tjänsterna organiseras som icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.

Marknadiseringen av välfärden har inneburit att verksamhet som tidigare var icke-ekonomisk har blivit ekonomisk, och därmed faller inom EUs regler. EUs regler påverkar offentligt finansierad verksamhet i Sverige i större utsträckning i dag än tidigare eftersom många verksamheter har privatiserats. EU har dock vidgat undantagen för icke-ekonomiska hänsyn för att skapa en balans mellan marknadsintresse och allmänintresse. I Sverige har emellertid dessa undantag inte påverkat lagstiftningen i någon högre utsträckning, till exempel har intresset för EUs regelverk för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse varit svalt.

En annan förändring som påverkar styrningen av välfärden är att EUs statsstödsregler används bredare av EU i dag än tidigare. Det ursprungliga syftet med EUs statsstödsregler var att förhindra medlemsstater att betala ut ekonomiskt stöd till företag och därmed snedvrیدا konkurrensen mellan länder. Reglerna skulle skydda konkurrensen *mellan länder*. De senaste 20 åren har statsstödsreglerna börjat användas som ett redskap för att skydda den fria konkurrensen *i sig*. Argumentet för denna förändring har varit ekonomisk effektivitet och att stärka europeiska företags konkurrenskraft i världen. EU-kommissionen beskriver statsstödsreglerna som ett verktyg för att "fostra" politiska beslutsfattare till att fatta mer ekonomiskt rationella beslut. Reglerna kräver av politiker att de ska resonera med marknaden som norm.

---

*marknaden som norm – EU:s statsstödsregler som politisk styrning*, Sieps, Wehlander, Caroline (2020) *Är offentligt finansierade tjänster i valfrihetssystem för arbetsförmedling, skola och hemtjänst förenliga med EU-reglerna om statsstöd?* Arena Idé

LO menar att marknadslogiken är ett hot mot de välfärdspolitiska målen. Det är det främsta skälet till att LO är kritiska till Lagen om valfrihetssystem, LOV, och anser att den ska avskaffas. Dagens valfrihetssystem styr alla aktörer som ingår mot att säkerställa verksamhetens lönsamhetsnivå. Effekten har blivit att utförare prioriterar lätta och enkelt behandlade diagnoser och symptom eller ”lätta” elever till välutbildade föräldrar, medan personer med tidskrävande och kroniska sjukdomstillstånd, multisyjuka och personer med psykisk eller socialt betingad ohälsa eller elever med särskilda behov eller från studieovana hem prioriteras ned. Valfrihetssystemen minskar även möjligheten att ta och kräva politiskt ansvar.

Därför är LO kritiska till att utredningen har begränsat sig till att lägga förslag på hur idéburna utförare ska kunna passas in i dagens marknadssystem. Ett valfrihetssystem med endast idéburna utförare är bättre än ett valfrihetssystem med vinstdrivna utförare men även med idéburna utförare riskerar LOV att styra verksamheten på ett sätt som inte stämmer överens med välfärdspolitiska mål. LO anser att det behövs en förändrad styrning där välfärden inte organiseras som en kvasimarknad för att garantera en offentligt finansierad och styrd välfärd av hög kvalitet som fördelas efter behov. En sådan styrning bör kunna utformas så att den ger bättre förutsättningar för idéburna aktörer än en styrning som anpassar dem till marknadslösningarna.

Med vänlig hälsning  
Landsorganisationen i Sverige

Karl-Petter Thorwaldsson

Ulrika Lorentzi  
Handläggare