

Kulturdepartementet
Enheten för demokrati och det civila samhället
Maria Nilsson
103 33 Stockholm

Famnas remissvar SOU 2016:13 Palett för ett stärkt civilsamhälle

SOU 2016:13 ska enligt kommittédirektiv 2014:40 brett undersöka möjligheterna att underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sin verksamhet. Syftet med utredningen är bl.a. att dessa organisationers kompetens och kapacitet bättre ska tas till vara i mötet mellan människor med olika social, kulturell och ekonomisk bakgrund, inte minst inom vård och omsorg. Utredningen lämnar förslag till hur organisationernas möjligheter att delta i offentlig upphandling kan förbättras.

Famna¹ är riksorganisation för idéburen² vård och social omsorg med ett 60-tal medlemsorganisationer. Idéburens organisationer utför ca 3 % av välfärdstjänsterna i Sverige, mätt i andel sysselsatta. Det är den minsta andelen bland alla jämförbara välfärdsstater, som referens kan nämnas att motsvarande andel i Norge är 8 % och i Danmark 14 %.³ Den politiska uppslutningen i Sverige är bred bakom det önskvärda i att idéburen vård och social omsorg växer.

Famna välkomnar SOU 2016:13 och tillstyrker många av dess förslag. Utredningen är noggrant genomförd och betänkandets deskriptiva delar fångar många komplexa sammanhang. Famna lämnar i detta yttrande tre övergripande synpunkter på betänkandet. Därtill kommenterar Famnas de delar av kapitel fyra och fem som är särskilt relevanta för idéburen vård och social omsorg, samt svarar i huvudsak på

¹ Famna – riksorganisationen för idéburen vård och social omsorg, www.famna.org

² Idéburen sektor används i texten likställt med begrepp som ideell sektor, civilsamhället, non-profitsektorn, tredje sektorn.

³ Sivesind, Karl Henrik (red), *Mot en ny skandinavisk velferdsmodell? Konsekvenser av ideell, kommersiell och offentlig tjensteyting for aktivt medborgarskap*

kapitel sex, *Förslag för att förbättra civilsamhällets möjlighet att delta i offentlig upphandling.*

Famnas huvudsakliga slutsatser, sammanfattning

- Famna föreslår en särskild satsning som adresserar direktivens 2014:40 formulering att ta till vara civilsamhällets organisationers kapacitet och kompetens inom vård och social omsorg.
- Famna föreslår att det under pågående arbete i enlighet med ovan tillsätts utvecklingsmedel för idéburen vård och social omsorg för att ta tillvara kraften inom den idéburna sektorn med anledning av rådande utmaningar inom välfärden.
- Famna föreslår att regeringen utarbetar en jämställdhetspolitik för det civila samhället.
- Famna föreslår att den forskningspolitiska propositionen som för närvarande är under utarbetande innefattar ett område om civilsamhället med särskilt fokus på idéburen välfärd.
- Famna föreslår att regeringen vidtar åtgärder för att omgående underlätta och stödja civilsamhällets långtgående ansvarstagande inom asylmottagande och integrationsarbete.
- Det behövs en palett av möjligheter för det offentliga att träffa avtal med civilsamhällets organisationer. Upphandlande myndigheter bör på ett övergripande plan uppmuntras att styra strategiskt mot önskvärd välfärdsblandning, alltså önskvärd andel; offentlig, privat vinstdriven och idéburen välfärd.
- Famna föreslår ett helhetsgrepp om den lokala praktiken som bromskloss i utvecklingen av upphandlingar med idéburen sektor i välfärden. Som en del av den fortsatta beredningen av utredningen bör regeringen redan nu initiera ett nära samarbete mellan Upphandlingsmyndigheten, MUCF och SKL, i

samverkan med företrädare för sektorn och juridisk expertis med spetskompetens inom upphandling och civilsamhället.

- Famna tillstyrker förslaget att upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster vars värde understiger tillämpligt tröskelvärde och som inte har ett gränsöverskridande intresse, inte ska omfattas av den nya lagen om offentlig upphandling.
- Famna tillstyrker förslaget att LOU-direktivets (direktiv 2014/24/EU) möjlighet till reserverade kontrakt (artikel 77) för vissa tjänster i offentliga upphandlingar införs i svensk lagstiftning.
- Famna ställer sig bakom fortsatt analys av reserverade valfrihetssystem för civilsamhällets organisationer.
- Famna föreslår att frågan om att låta återinvestering av vinst utgöra ett upphandlingskriterium inte avfärdas utan hanteras bland andra möjliga alternativ.
- Famna önskar fortsatt utredning av IOP och önskar se en framgångsrik utveckling av användningen av IOP även inom resurskrävande områden som överskrider tröskelvärdet.
- Famna delar utredningens bedömning att det inte bör införas en lag om ideella föreningar och inte heller en lagreglerad frivillig registrering av ideella föreningar.
- Famna tillstyrker förslaget om en översyn av kriterierna för stöd ur Allmänna Arvsfonden samt delar utredningens analys om sambandet mellan kapitalförsörjning och idéburen sektors andel inom välfärden.
- Statistiken om det civila samhället och statistikens tillgänglighet har strategiskt viktiga roller för utvecklingen av den idéburna välfärden. Utöver vikten av att hitta lösningar på de angivna problemen kring SCB:s uppdrag och satelliträkenskaper för det civila samhället, är det av särskild vikt att säkerställa att offentlig statistik inom till exempel *Öppna Jämförelser* redovisas uppdelat på tre sektorer.

Övergripande observationer SOU 2016:13 – tre områden saknas

I det välskrivna betänkandet SOU 2016:13 saknar Famna tre viktiga områden för ett stärkt civilsamhälle. I ställningstagandet att dessa områden saknas utgår Famna från konkreta formuleringar i kommittédirektiven (dir. 2014:40 och dir. 2015:38), regeringens övergripande politik, samt syftet med utredningen, att underlätta för civilsamhällets organisationer.

- Kommittédirektiven uttrycker explicit att det civila samhällets organisationers kompetens och kapacitet bättre ska tas tillvara i mötet mellan människor med olika social, kulturell och ekonomisk bakgrund, *inte minst* inom vård och omsorg. SOU 2016:13 saknar såväl deskriptiva som analytiska delar som reflekterar den tydliga anvisningen om vård och omsorg i kommittédirektivet. Följaktligen saknas också förslag inom området.
- SOU 2016:13 saknar jämställdhetsperspektiv både i deskriptiva och analytiska delar, samt förslag för att underlätta det civila samhällets organisationers utveckling när det gäller jämställdhet.
- SOU 2016:13 innefattar en kortfattad deskriptiv del om civilsamhällesforskningen i Sverige. Däremot saknas analys och förslag som rör forskning och kunskap som infrastruktur för civilsamhället. Förutsättningar för forskningen kopplas inte till kommittédirektiven om att underlätta för det civila samhällets organisationer.

Famnas överväganden och reflektioner om utelämnade områden – vård och social omsorg, jämställdhet samt forskning

Kommittédirektivens konkreta anvisning om att organisationernas kompetens och kapacitet bättre ska tas till vara inte minst inom vård och omsorg avspeglas inte i betänkandet. Att civilsamhällets kompetens och kapacitet bättre tas till vara inom välfärdens kärnområden är av central vikt för utvecklingen av svensk välfärd. Det är olyckligt att området förbisetts i den i många avseenden noggranna SOU 2016:13. Att stärka civilsamhällets roll inom vård och social omsorg måste följas upp lika stringent som andra delar av utredningen, för att säkerställa att sektorns kapacitet och kompetens tas tillvara i de välfärdsutmaningar som föreligger.

Riksdagen har fastslagit att ”Den svenska jämställdhetspolitiken ska skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt och möjlighet att påverka sin livssituation. Prioriterade områden är en jämn fördelning av makt och inflytande”.⁴ Den nuvarande regeringen har anslutit sig till dessa och betecknar sig som feministisk. Det går inte att blunda för att det civila samhället både utgör en maktarena och en möjlighet att påverka sin livssituation – SOU 2016:13 belägger båda sakerna väl. Trots detta saknas basala observationer liksom analys och förslag utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Hur civilsamhällets organisationer kan stärkas genom att undanröja brist på jämställdhet lämnas därhän i betänkandet.

Ersta Sköndal högskolas befolkningsstudier innefattar underlag om mäns och kvinnors ideella engagemang; engagemang som skiljer sig åt vad gäller inriktning och omfattning. Likaså finns underlag om mäns och kvinnors bidrags- och gåvogivande, som också det skiljer sig strukturellt på ett påfallande ojämnt sätt. Några övriga grundläggande observationsområden för en jämställdhetsanalys för ett stärkt civilsamhälle är att de civilsamhällesorganisationer som tenderar att engagera män respektive kvinnor i frivilligarbete skiljer sig åt (där män är överrepresenterade inom idrott och kvinnor inom flertalet övriga områden så som exempelvis frivilligt socialt arbete, kultur m.m.). Dessa olika områden inom civilsamhället har också olika typer av (och olika gynnsamma?) bidragsstrukturer. Det är av vikt att undersöka om även styrelse- och ledningssammansättningar i det

⁴ Faktablad om regeringens jämställdhetspolitik, <http://www.regeringen.se/contentassets/1a40ceaea1704c14ab35da66dcd141e1/regeringens-jamstalldhetspolitik>

civila samhällets organisationer uppvisar samma skeva maktfördelning som återfinns i övriga samhället. Att SOU 2016:13 genomgående saknar jämställdhetsperspektiv är ingen ursäkt för regeringen att inte utarbeta en jämställdhetspolitik för det civila samhället.

Prop. 2009/10:55 *En politik för det civila samhället* fastslog väl underbyggt behovet av långsiktig forskning om civilsamhället.⁵ Forskning om civilsamhället utgör en kunskapsinfrastruktur som i sig stärker det civila samhällets organisationer. SOU 2016:13 tar inte den analysen vidare, och lägger heller inte några förslag för att stärka civilsamhället inom detta område.

Betänkandet behandlar inte heller den forskning som sker inom det civila samhällets organisationer eller hur denna särskilda typ av organisationer kan stärkas. Ersta Sköndal högskola, Stockholms Sjukhem, Röda korsets högskola med flera är organisationer i det civila samhället som bedriver högkvalitativ forskning och som har stor betydelse för kunskap om och inom civilsamhället. Betänkandet bortser från den strategiska vikten av att stärka denna del av civilsamhället som kunskapsinfrastruktur för civilsamhällets organisationer.

Forskning om det civila samhället har hittills behandlats inom civilsamhällespolitiken; i anslutning till civilsamhällesproposition 2009 utlystes medel till forskning. Famnas erfarenhet, generellt delad i sektorn, är att något grundforskningsprogram eller stärkande av infrastruktur så som avsågs inte har kommit till stånd. Avsatta medel är sedan länge förbrukade och det är i många fall oklart om satsningen har givit proportionerlig nytta för sektorn. Behovet av ”en uthållig och mer omfattande forskning om dessa fenomen och om det unika samspelet mellan stat och civilsamhälle” som prop. 2009/10:55 efterlyste är minst lika stort idag.

⁵ Prop. 2009/10:55 föregicks av bland annat Ds 1995:30 som slog fast behovet av ett forskningsprogram om det civila samhället; 2003 lämnade Vetenskapsrådet en rapport (2003:15) om detsamma; Folkrorelseutredningen (SOU 2007:66) betonade vikten av forskning med förslag som togs vidare i propositionen 2009/10:55.

Famnas slutsatser och förslag rörande områdena vård och social omsorg, jämställdhet samt forskningsinfrastruktur, vilka saknas i SOU 2016:13

- Famna föreslår en särskild satsning som adresserar utredningens uppdrag att ta till vara civilsamhällesorganisationers kapacitet och kompetens inom vård och social omsorg. Det fortsatta arbetet kan gärna ta sin utgångspunkt i betänkandets formulering om ansvarstagande och fokus på att tillgodose behov som formuleras i avsnittet om *Andra upphandlingskriterier som fångar civilsamhällets mervärden*.⁶
- Famna föreslår att det under pågående arbete i enlighet med ovan tillsätts utvecklingsmedel för idéburen vård och social omsorg för att stimulera innovationskraft, kvalitetsutveckling och engagemang inom den idéburna sektorn och samtidigt möjliggöra lärande för att möta rådande utmaningar inom välfärden.
- Famna föreslår att regeringen utarbetar en jämställdhetspolitik för det civila samhället baserad på forskning om mäns och kvinnors möjligheter till makt och inflytande i, liksom möjlighet att påverka sin livssituation genom det civila samhällets organisationer.
- Famna föreslår att den forskningspolitiska propositionen som för närvarande är under utarbetande innefattar ett område om civilsamhället med särskilt fokus på idéburen välfärd. Propositionen bör innehålla förslag både för att stärka grundforskning och för att nyttiggöra forskningsresultat. Tvärvetenskaplig och integrerad forskning bör tas i särskilt beaktande. Ett forskningspolitiskt område om civilsamhället bör innehålla infrastrukturstöd till befintliga miljöer, särskilt de forskningsmiljöer som i sig själva utgör del av det civila samhället.

⁶ ”Ur civilsamhällets perspektiv vore det angeläget att kunna fånga det ansvarstagande som många organisationer känner för de brukare som finns i verksamheten. Att organisationerna gör mycket mer än det som efterfrågas i ett förfrågningsunderlag, att de tar tag i nya problem när de dyker upp och att de anstränger sig till det yttersta för att hitta resurser för att tillgodose de behov som finns. Detta är en verklighet som beskrivs också av många ansvarstagande företagare. Även ett företag kan bygga på engagemang och en idéburn grund, men det finns en skillnad i grundläggande logik genom att det civila samhällets organisationer alltid har ett ideellt syfte.” (SOU 2016:13 s. 384)

Angelägna förslag och bedömningar för idéburen vård och social omsorg i SOU 2016:13 kapitel fyra *Förslag för att värna och stärka det civila samhällets roll i demokratin och samhället*, kapitel fem *Förslag för att underlätta civilsamhällets verksamhet* och kapitel sex *Förslag för att förbättra civilsamhällets möjligheter att delta i offentlig upphandling*

Nedan följer en sammanfattning av angelägna förslag för idéburen vård och social omsorg, numrerat utifrån betänkandet och med kapitelrubriker i kursiv.

4.2.1 *Kunskapsbrist hos det offentliga*. Förslag att MUCF får i uppdrag att arbeta med kompetenshöjande insatser gentemot kommuner och landsting i frågor som rör civilsamhället. Uppdraget ska genomföras i samråd med relevanta aktörer, såsom Sveriges Kommuner och Landsting, högskolesektorn och civilsamhällets organisationer.

5.1.1 *Samhällets bristande tilltro till och förståelse för civilsamhället*. Bedömning att det inte bör införas en lag om ideella föreningar och för närvarande inte heller en lagreglerad frivillig registrering av ideella föreningar.

5.1.4 *Svårigheter att finansiera verksamhet*. Förslag om en översyn av kriterierna för stöd ur Allmänna arvsfonden i syfte att möjliggöra långsiktigt stöd. Kapitlet formulerar vidare (s. 228) att ”främjandeåtgärder i form av tillgång till garantier, kapital och rådgivning särskilt anpassat efter förutsättningar och behov hos det civila samhällets organisationer med största sannolikhet skulle innebära att fler organisationer skulle välja att bli utförare inom välfärdssektorn.”

5.2.7 *Civilsamhällets deltagande i mottagande av asylsökande*. Bedömning att regeringen bör överväga åtgärder som underlättar för det civila samhällets organisationer att långsiktigt bidra till verksamheter som gör tiden i väntan på beslut om uppehållstillstånd meningsfull och förbättrar möjligheten till en snabbare etablering i samhället.

5.2.8 *Civilsamhällets deltagande i insatser på arbetsmarknadsområdet*. Förslag att utreda om det bör införas en författningsreglerad definition av arbetsintegrerande sociala företag.

5.2.14 *Statistiken om det civila samhället och statistikens tillgänglighet*. Endast beskrivande, varken förslag eller bedömning görs.

5.3.2 *Övergripande hinder finns även på lokal och regional nivå.* Bedömning om behov av fortsatt kunskapsspridning regionalt och lokalt i syfte att öka förståelsen för civilsamhället.

6.2.1 *Möjligheter att inom upphandlingsregelverket underlätta för civilsamhällets organisationer*

- Förslag att upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster vars värde understiger tillämpligt tröskelvärde och som inte har ett gränsöverskridande intresse inte ska omfattas av den nya lagen om offentlig upphandling.
- Förslag att LOU-direktivets (direktiv 2014/24/EU) möjlighet till reserverade kontrakt (artikel 77) för vissa tjänster i offentliga upphandlingar införs i svensk lagstiftning.
- Bedömning att det bör övervägas att utforma ett regelverk som ger möjlighet att reservera valfrihetssystem för civilsamhällets organisationer.

6.2.3 *Upphandlingskriterier.* Förslag att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att inom ramen för framtagandet av upphandlingskriterier särskilt beakta de mervärden som civilsamhällets organisationer erbjuder, och att bjuda in relevanta organisationer från civilsamhället i detta arbete. Vad gäller återinvestering av vinst som upphandlingskriterium konstaterar utredningen att det kan vara upphandlingsrättsligt möjligt att använda återinvestering av vinst som ett tilldelningskriterium, men att det sannolikt finns bättre sätt att tillvarata de mervärden som civilsamhället erbjuder.

6.2.4 *Vägledning till organisationerna.* Bedömning att befintlig vägledning till leverantörer bör anpassas utifrån de behov som civilsamhällets organisationer har. Vägledning och rådgivning bör spridas och göras känd för det civila samhällets organisationer.

6.2.5 *Vägledning till upphandlande myndigheter.* Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att utarbeta en vägledning för upphandlande myndigheter och att organisera återkommande utbildningstillfällen och nätverksträffar för beställare, upphandlare och företrädare för civilsamhällets organisationer.

I kapitlet 6.4.4 *IOP ur ett juridiskt perspektiv – möjligheter och begränsningar* utreds Idéburet Offentligt Partnerskap. Utredningen landar i bedömningen (6.4.5)

att den föreslagna regleringen i 6.2.1⁷ kommer ge kommuner och landsting ökad frihet och flexibilitet utan att riskera att idéburna offentliga partnerskap strider mot upphandlingsrätten.

Famnas överväganden och reflektioner på förslag och bedömningar i kapitel fyra, fem och sex

Betänkandets deskriptiva delar är i de flesta avseenden rättvisande och belysande. Famna tillstyrker många av betänkandets förslag och delar flertalet bedömningar.

Emellertid bedömer Famna att det i många av förslagen krävs en högre konkretiseringsgrad än vad som föreligger i betänkandet, för att säkerställa de önskvärda förändringarna. Famna vill därtill peka på viktiga samband mellan några av förslagsområdena. Nedan följer Famnas överväganden och reflektioner på relevanta förslag och bedömningar i kapitel fyra, fem och sex.

Angående 4.2.1 *Kunskapsbrist hos det offentliga*, 5.3.2 *Övergripande hinder finns även på lokal och regional nivå*, 6.2.4 *Vägledning till organisationerna* och 6.2.5 *Vägledning till upphandlande myndigheter* vill Famna koppla samman de förslag och bedömningar som presenteras med analysen i kapitel sex som ägnar stor uppmärksamhet åt behovet av kompetenshöjande insatser för upphandlare (bl.a. s. 352, s. 383) och slutsatsen att upphandlande myndigheter har en nyckelroll för utvecklingen av civilsamhällets möjligheter att delta i offentlig upphandling.

⁷ Att upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster vars värde understiger tillämpligt tröskelvärde och som inte har ett gränsöverskridande intresse inte ska omfattas av lagen om offentlig upphandling.

Famna kan inte nog understryka slutsatsen om upphandlarnas nyckelroll. Vi menar att betänkandet inte i tillräckligt hög grad syntetiserar de olika observationsområdena och inte heller konkretiserar förslagen i tillräcklig utsträckning.⁸ Som en del av den fortsatta beredningen av utredningen bör regeringen redan nu gå vidare och initiera ett nära samarbete mellan de utpekade parterna: Upphandlingsmyndigheten, MUCF och SKL, i samverkan med företrädare för sektorn (t.ex. Famna och Forum – idéburna organisationer med social inriktning) och juridisk expertis med spetskompetens inom upphandling och civilsamhället (t.ex. advokatbyrån Front Advokater). Arbetet kan förslagsvis utgå från gemensamma utvecklingsprojekt i intresserade modellkommuner.

Famna delar bedömningen i 5.1.1 *Samhällets bristande tilltro till och förståelse för civilsamhället* att det inte bör införas en lag om ideella föreningar och inte heller en lagreglerad frivillig registrering av ideella föreningar.

Famna tillstyrker förslaget i 5.1.4 *Svårigheter att finansiera verksamhet* om en översyn av kriterierna för stöd ur Allmänna arvsfonden i syfte att möjliggöra långsiktigt stöd för civilsamhällets organisationer. Utredningen slår fast sambandet mellan kapitalförsörjning och idéburen sektors andel inom välfärden. Detta samband är ett av de centrala för tillväxt och utveckling av idéburen vård och omsorg. Även inre faktorer kring finansieringssvårigheter, som t.ex. riskhantering eller entreprenörskap, bör få särskild uppmärksamhet i det fortsatta arbetet med särskild vikt vid vård och social omsorg i enlighet med de ursprungliga direktiven.

Angående 5.2.7 *Civilsamhällets deltagande i mottagande av asylsökande* och bedömningen att regeringen bör överväga åtgärder som underlättar för det civila samhällets organisationer att långsiktigt bidra till verksamheter inom mottagandet av asylsökande, beskrivs i betänkandet inte hur civilsamhällets organisationer idag inte endast bidrar med sidoaktiviteter, utan också utför själva mottagandet, driver boenden och integrationsprojekt. Som exempel kan nämnas att en tredjedel av Famnas medlemmar hösten 2015 medverkade i flyktingmottagning i allt från det

⁸ Förslaget att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att inom ramen för framtagandet av upphandlingskriterier särskilt beakta de mervärden som civilsamhällets organisationer erbjuder, och att bjuda in relevanta organisationer från civilsamhället i detta arbete, ligger mycket nära det uppdrag myndigheten har redan idag. Insatser i form av vägledningen till upphandlande myndigheter behöver göras kontinuerligt, och i verkligheten de facto säkerställas som obligatorium.

akuta mottagandet på centralstationer till sjukvård, boenden och integration. En ny form av asylboenden utan vinstsyfte, kallade Fairways, har startats av Bräcke Diakoni och Göteborgs kyrkliga stadsmission i samarbete med Svenska Kyrkan.⁹

Civilsamhällesutredningens formuleringar att ”bedöma” att regeringen ”bör överväga” civilsamhällets långsiktiga bidrag inom en sådan akut samhällsutmaning som asylmottagningen utgör är alltför svaga och oprecisa. Famna anser att regeringen bör vidta åtgärder för att snabbt och effektivt underlätta och stödja civilsamhällets långtgående ansvarstagande inom flyktningmottagande, med tonvikt på boendeformer, meningsfull sysselsättning och etablering. I upphandlingar om flyktningmottagande bör därför de viktiga kopplingar till civilsamhället som idéburna utförare utgör särskilt beaktas. Vidare är det av vikt att kontinuerligt säkerställa att det även finns resurser och strukturer som möjliggör samordning, utveckling och uppstart av idéburna verksamheter. Erfarenheter från ingångna IOP bör tas tillvara och spridas, med uppmuntran till kommuner och regioner att använda IOP som en praktisk och högkvalitativ samarbetsform.

Famna ställer sig tveksam till förslaget i 5.2.8 *Civilsamhällets deltagande i insatser på arbetsmarknadsområdet*, att det ska utredas om det bör införas en författningsreglerad definition av arbetsintegrerande sociala företag. Vi delar utredningens slutsats att den nuvarande diskussionen om arbetsintegrerande sociala företag inte alltid är klargörande. Dock är vår erfarenhet att innovationskraften och uppfinningsrikedomen inom civilsamhället när det gäller att möta samhällsproblem hämmas av att för tidigt stoppas in lagstadgade ramverk eller författningsenliga definitioner. Bland Famnas medlemmar finns många olika sätt att bedriva verksamheter som ömsom betecknas som sociala företag, ömsom som arbetsintegrerande projekt, och som utgör olika former av arbetsintegrerande socialt företagande. Mångfalden är en styrka. En ”definition” riskerar att förenklas snarare än nyansera och därmed kringskära utvecklingen. De många verksamheter inom den sociala ekonomin som av lång tradition anställer arbetstagare som står långt från arbetsmarknaden utan att för den skull ha arbetsintegrering som övergripande mål riskerar att falla utanför definitionen, vilket inte skulle stärka vare sig arbetsmarknad eller civilsamhälle.

⁹ <http://www.famna.org/nyheter/fairways-ny-form-av-asylboenden-utan-vinstintresse/>

Avsnittet 5.2.14 *Statistiken om det civila samhället och statistikens tillgänglighet* lägger varken förslag eller gör någon bedömning. Famna menar att området bör prioriteras högre utifrån sin strategiskt viktiga roll för utvecklingen av sektorn. Utöver vikten av att hitta lösningar på de angivna problemen kring SCB:s uppdrag och satelliträkenskaper för det civila samhället är det av särskild vikt att säkerställa att offentlig statistik inom till exempel *Öppna Jämförelser* redovisas uppdelat på tre sektorer så att den idéburna sektorn synliggörs. Det är även eftersträvansvärt att samordna myndighetsregister för olika utförare (till exempel IVO och Socialstyrelsen) så att brukar-, patient- och medarbetarenkäter kan tillgängliggöras och analyseras med avseende på betydelsen av exempelvis idéburenhet.

Famnas överväganden och reflektioner på förslag och bedömningar inom upphandlingsområdet

Famna välkomnar utredningens gedigna genomgång i syfte att underlätta för civilsamhällets organisationer att delta i offentliga upphandlingar. Den idéburna vården och sociala omsorgen är mångfacetterad i organisationsform, storlek och inriktning och behöver en palett av möjligheter för att träffa avtal med det offentliga. Upphandlande myndigheter bör på ett övergripande plan uppmuntras att styra strategiskt mot önskvärd välfärdsmix, det vill säga önskvärd andel offentlig, privat vinstdriven och idéburen välfärd.¹⁰ Betänkandets förslag pekar på möjligheter som kan leda utvecklingen i en sådan riktning.

Kapitel sex beskriver hur logiker går på tvärs inom upphandlingsdiskursen, och hur det ser ut lokalt i mötet mellan upphandlande myndigheter och civilsamhällets organisationer. Kapitlet fångar på ett förtjänstfullt sätt att det behövs en rad olika åtgärder för att öka andelen utförare från det civila samhället inom välfärdens områden. Betänkandet nämner förslag om incitament och främjandeåtgärder tillsammans med startbidrag och annan finansiering. Famna vill komplettera med viktiga områden såsom utveckling av statistiken, forskning, stöd för kvalitetsutveckling och innovationsarbete samt en allmän kännedom om idéburen sektor, men vi delar samtidigt betänkandets fokus på upphandling som det första och möjligen viktigaste utvecklingsområdet.

Betänkandets många reflektioner på upphandlingsområdet är bra. Exempelvis kan nämnas ambitionen att åtgärder bör genomföras så att negativa konsekvenser av överprövningar mildras, detta för att öka benägenheten lokalt att våga pröva nya former inom upphandlingsområdet. Famna delar vidare uppfattningen att noggrant utformade förfrågningsunderlag underlättar (s. 383) och vill gärna se spridning av de goda idéerna i betänkandet om tilldelningskriterier i form av krav på lokalt engagemang, krav på erfarenhet av målgrupp etc. (s. 384).

När det gäller de konkreta förslagen tillstyrker Famna förslaget att upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster vars värde understiger tillämpligt tröskelvärde och som inte har ett gränsöverskridande intresse, inte ska omfattas av den nya lagen om offentlig upphandling. Famna vill dock uppmärksamma att inom

¹⁰ Sivesind, Karl Henrik (red), *Mot en ny skandinavisk välfärdsmodell? Konsekvenser av ideell, kommersiell och offentlig tjensteyting for aktivt medborgarskap*

välfärdens kärnområden är tröskelvärden att betrakta som ett lågt belopp, och att många upphandlingar inom vård och social omsorg inte kommer att beröras av förslaget. Famna bedömer trots detta att signalvärdet av att underlätta upphandlingar med idéburna aktörer under tröskelvärden kan ha positiv effekt på marginalen även för utvecklingen vad gäller upphandlingar som överstiger tröskelvärden.

Famna tillstyrker förslaget att LOU-direktivets (direktiv 2014/24/EU) möjlighet till reserverade kontrakt för vissa tjänster i offentliga upphandlingar införs i svensk lagstiftning.

Avgränsning i dessa frågor blir mycket viktiga i enlighet med resonemanget rörande avsnitt 5.2.8 i SOU 2016:13. Betänkandet skriver ”organisationer som anställer människor med olika arbetsmässiga hinder” och ”organisationer från det civila samhället som verkar för arbetsintegrering”. Famna föreslår att terminologin i svensk lagstiftning inte begränsas utan ska baseras på den bredare definition av ”Social businesses” som används inom EU-rätten. Den idéburna vården och sociala omsorgens organisationer har en lång tradition av att anställa människor som på ett eller annat sätt står långt ifrån arbetsmarknaden i delar av sina verksamheter. Organisationernas övergripande syfte är dock sällan endast arbetsintegrering. Betänkandets formuleringar inkluderar många av dessa verksamheter som relevanta för reserverade kontrakt, ett förhållande som vore bra för utvecklingen av möjligheterna att träffa avtal.

Utredningen bedömer att det bör övervägas att utforma ett regelverk som ger möjlighet att reservera valfrihetssystem för civilsamhällets organisationer.

Valfriheten inom vård och omsorg är en viktig plattform för Famnas medlemmar och andra idéburna aktörer. Kvalitet för medborgarna främjas bäst i öppna system där aktörer med olika bakgrund, ägarskap, inriktning, affärs- och verksamhetsmodeller har möjlighet att etablera sig med likvärdiga förutsättningar avseende kvalitetsparametrar, ekonomisk ersättning, tillstånd och tillsyn. LOV är ett sådant system och inom de områden och de platser det införts har det i de allra flesta fall varit övervägande framgångsrikt, brutit det tidigare offentliga monopolet och gett medborgarna en reell möjlighet att välja mellan olika leverantörer.

Det finns från valfrihetsperspektivet flera problem och invändningar med en LOV särskilt för idéburna eller icke vinstdrivna aktörer. Låter man en sådan särskild

LOV för idéburna helt ersätta dagens system, innebär det att man helt stänger ute flera av dagens aktörer och därmed inskränker valfriheten och utvecklingspotentialen.

Åtgärder som minskar valfriheten och begränsar olika aktörers möjligheter att etablera sig riskerar att få följdeffekten att andelen icke-offentliga aktörer totalt sett minskar. Därmed skulle också tillväxtpotentialerna för idéburna aktörer minska. Vi ser tydliga risker med en återgång till den situation vi hade före valfrihetsreformerna, att offentliga huvudmän väljer att driva verksamheten i egen regi och helt stänga ute andra aktörer eller att dessa enbart blir marginalföreteelser.

Det finns dock övergripande motiv för politiska åtgärder som särskilt stärker idéburna aktörers konkurrenskraft. Deras andel av välfärden är i dag mycket liten.¹¹ Valfriheten skulle gynnas av om dessa aktörers tillväxtpotentialer och konkurrenskraft kunde stärkas, vilket möjligen talar för att införa parallella valfrihetssystem - ett för privata aktörer och ett för idéburna icke vinstdrivande aktörer. Alternativet för idéburna icke vinstdrivna aktörer skulle då kunna användas som ett första steg för kommuner och landsting som inte infört valfrihet, men som vill ta ett första steg till ökad valfrihet för medborgarna. Det är då viktigt att redan införda generella valfrihetssystem inte kan begränsas i efterhand.

Vi är öppna för en fördjupad utredning där för- och nackdelar närmare belyses och analyseras. Famna tror dock mer på andra vägar att stärka idéburna aktörers tillväxtpotentialer och konkurrenskraft. Då i första hand åtgärder som stärker dessa aktörers strukturella förutsättningar och finansiella styrka.

Famna ställer sig tveksam till analysen vad gäller återinvestering av vinst som upphandlingskriterium, där utredningen konstaterar att det kan vara upphandlingsrättsligt möjligt att använda det som ett tilldelningskriterium, men att det sannolikt finns bättre sätt att tillvarata de mervärden som civilsamhället erbjuder. Famna menar att signalvärdet av att låta återinvestering av vinst utgöra ett kriterium - och därigenom erkännande som grundläggande princip - kan vara ett konstruktivt steg bland andra för att stärka idéburen vård och social omsorg. Famna föreslår att frågan inte avfärdas utan hanteras vidare.

¹¹ Sivesind, Karl Henrik (red), *Mot en ny skandinavisk velferdsmodell? Konsekvenser av ideell, kommersiell och offentlig tjensteyting for aktivt medborgarskap*

I 6.4.4 IOP ur ett juridiskt perspektiv – möjligheter och begränsningar utreds Idéburet Offentligt Partnerskap. Betänkandet landar i bedömningen att den föreslagna regleringen i 6.2.1¹² kommer ge kommuner och landsting ökad frihet och flexibilitet vid överlämnandet av utförandet av sådana tjänster (som regleras i förslaget) till idéburna organisationer utan att riskera att idéburna offentliga partnerskap strider mot upphandlingsrätten. Famna vill uppmärksamma att detta inte förslår som lösning inom vård och social omsorg, där värdet av tjänsterna ofta överskrider tröskelvärdet. För välfärdens kärnområden behövs därför fortsatt utredning av IOP. Vi önskar se en framgångsrik utveckling av användningen av IOP även inom resurskrävande områden som överskrider tröskelvärdet.

¹² Att upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster vars värde understiger tillämpligt tröskelvärde och som inte har ett gränsöverskridande intresse inte ska omfattas av lagen om offentlig upphandling.

Sammanfattning av Famnas slutsatser för kapitel fyra, fem och sex i SOU 2016:13

- Famna föreslår att regeringen initierar en satsning med ett nära samarbete mellan de utpekade parterna Upphandlingsmyndigheten, MUCF, SKL och företrädare för sektorn, som tar ett helhetsgrepp över den lokala praktiken som bromskloss i utvecklingen av upphandlingar med idéburen sektor i välfärden.
- Famna delar utredningens bedömning att det inte bör införas en lag om ideella föreningar och inte heller en lagreglerad frivillig registrering av ideella föreningar.
- Famna tillstyrker förslaget om en översyn av kriterierna för stöd ur Allmänna Arvsfonden samt delar utredningens analys om sambandet mellan kapitalförsörjning och idéburen sektors andel inom välfärden
- Famna föreslår att regeringen vidtar åtgärder för att omgående underlätta och stödja civilsamhällets långtgående ansvarstagande inom asylmottagande och integrationsarbete.
- Begreppet ”arbetsintegrerande sociala företag” samt ”arbetsintegrerande socialt företagande” bör hållas öppet för den långa traditionen att anställa människor som på ett eller annat sätt står långt ifrån arbetsmarknaden inom den idéburna vården och sociala omsorgen, utan att organisationernas övergripande syfte endast är arbetsintegrering.
- Statistiken om det civila samhället och statistikens tillgänglighet har strategiskt viktiga roller för utvecklingen av den idéburna välfärden. Det är av vikt att säkerställa att både nationella satelliträkenskaper och offentliga undersökningar synliggör betydelsen av den idéburna sektorn och dess resultat.
- Det behövs en palett av möjligheter för det offentliga att träffa avtal med civilsamhällets organisationer. Upphandlande myndigheter bör på ett övergripande plan uppmuntras att styra strategiskt mot önskvärd

välståndsmix, alltså önskvärd andel offentlig, privat vinstdriven och idéburen välfärd.

- Famna tillstyrker förslaget att upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster vars värde understiger tillämpligt tröskelvärde och som inte har ett gränsöverskridande intresse, inte ska omfattas av den nya lagen om offentlig upphandling.
- Famna tillstyrker förslaget att LOU-direktivets möjlighet till reserverade kontrakt för vissa tjänster i offentliga upphandlingar införs i svensk lagstiftning.
- Famna ställer oss bakom fortsatt analys av hur valfrihetssystem bör utformas för att möjliggöra en verklig mångfald och stärkt roll för civilsamhällets organisationer.
- Famna föreslår att frågan om att låta återinvestering av vinst utgöra ett upphandlingskriterium inte avfärdas utan hanteras bland andra möjliga alternativ.
- Famna önskar fortsatt utredning av IOP och önskar se en framgångsrik utveckling av användningen av IOP även inom resurskrävande områden som överskrider tröskelvärdet.

På Famnas vägnar

Ulrika Stuart Hamilton
Generalsekreterare