

16

Yttrande över motion
2020:54 av Lars
Bryntesson m.fl. s (S) om
att ta fram en regional
strategi för att använda
Idéburna -offentliga
partnerskap (IOP)
HSN 2020-1631

Hälso- och sjukvårdsnämnden
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
Planeringsenhet
Nils Edsmalm

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-03-23

HSN 2020-1631

Hälso- och
sjukvårdsnämnden

Yttrande över motion 2020:54 av Lars Bryntesson m.fl. s (S) om att ta fram en regional strategi för att använda Idéburna -offentliga partnerskap (IOP)

Ärendebeskrivning

Regionstyrelsen har begärt att hälso- och sjukvårdsnämnden ska yttra sig över motion 2020:54 om att ta fram en regional strategi för att använda Idéburna -offentliga partnerskap (IOP). I motionen föreslår Lars Bryntesson (S) m.fl. att regionfullmäktige uppdrar till regionstyrelsen att utarbeta förslag till IOP-strategi för Region Stockholm samt att ge förvaltningar och bolag uppdrag att inventera inom vilka områden IOP skulle kunna vara möjliga och lämpliga att ingå under mandatperioden.

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande
Motion av Lars Bryntesson (S) m.fl. om att ta fram en regional strategi för att använda Idéburna-offentliga partnerskap (IOP).

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar följande:

Tjänsteutlåtande över motion 2020:54 överlämnas till regionstyrelsen som nämndens yttrande.

Förvaltningens motivering till förslaget

Bakgrund

Lars Bryntesson (S) m.fl. lyfter i motionen fram betydelsen av den idéburna sektorn i samhället. "Även idag fyller ideella föreningar, idéburna organisationer, trossamfund, kooperativa föreningar, ömsesidiga bolag, allmännyttiga stiftelser och andra vinstdrivande sammanslutningar en

viktig funktion i samhället” I motionen framhålls att regioner och kommuner är dåliga på att samverka med idéburen sektor.

I motionen hänvisas till utredningen Idéburen välfärd (SOU 2019:56). Motionärerna menar att de juridiska förutsättningarna och det legala utrymmet för överenskommelse om IOP i förhållande till upphandlingslagstiftning och regler om otillåtet statsstöd har klargjorts av utredningen.

I motionen hänvisas också till det tilläggsyttrande över utredningen som regionstyrelsen beslutade om den 16 juni 2020 där uppfattningen är att utredningen har klargjort de legala förutsättningarna för IOP och tydliggjort regionens möjligheter att ingå IOP med idéburna aktörer. I motionen lämnas förslag mot ovan beskrivna bakgrund som hälso- och sjukvårdsförvaltningen kommenterar nedan.

Överväganden

Frågan om möjligheterna att ingå överenskommelse om IOP med idéburna aktörer har varit aktuell inom regionen och förvaltningen under ett flertal år. 2018 sades ett antal direktavtal, dvs ej upphandlade avtal, med idéburna organisationer upp och konkurrensutsattes efter bedömning att deras verksamhet inte kunde undantas från upphandling enligt LOU. Det gällde bl.a. avtal med Röda korset om tortyrskadevård och med Ericastiftelsen om psykoterapeutisk behandling.

För Ericastiftelsens del så tecknades i stället en överenskommelse om IOP, från 2019-01-01 tills vidare.

Ericastiftelsen hade t.o.m. 2018-12-31 ett vårdavtal inom vilket man främst bedrev psykoterapeutisk verksamhet för barn och unga. Fr.o.m. 2019-01-01 är den del av Ericastiftelsens verksamhet som är finansierad via IOP istället inriktad på metodutveckling, ett verksamhetsområde som förvaltningen då bedömde vara undantagen från krav på upphandling enligt LOU efter att ha inhämtat juridisk sakkunskap. För den nu gällande IOP-överenskommelsen föreligger kvarstående oklarheter gällande gränsdragning gentemot LOU och andra lagar.

Överenskommelsen om IOP med Ericastiftelsen är den första och enda överenskommelse om IOP som förvaltningen ingått.

I en motion till regionstyrelsen om idéburet offentligt partnerskap, 2017:77, HSN 2018-0163, som behandlades av hälso- och sjukvårdsnämnden den 27

september 2018 föreslogs bl.a. att möjligheterna att ingå överenskommelse om IOP med de idéburna aktörer som hälso- och sjukvårdsförvaltningen haft direktavtal skulle ses över. Förvaltningen svarade att det endast gick att stoppa de vårdavtal som upphandlats i samband med beslut om förlängning eftersom det är då det finns en möjlighet att avbryta avtalsrelationen. Att säga upp avtal vid andra tillfällen skulle innebära böter.

Ett rättsfall som togs upp i yttrandet var där förvaltningsrätten gett Konkursverket rätt och en kommun (Alingsås kommun) som ingått IOP med en idéell organisation tvingats att upphandla och betala upphandlingsskadeuppgift. Detta rättsfall avgjordes slutligen av Högsta förvaltningsdomstolen i mars 2020 till Konkursverkets fördel, HFD 2020 ref. 15. I målet behandlades frågan om ett avtal avseende äldreomsorgstjänster benämnt ”idéburet offentligt partnerskap” som Alingsås kommun hade ingått med stiftelsen Bräcke Diakoni utan föregående offentlig upphandling skulle omfattas av LOU. Konkursverket menade att Alingsås kommun hade vidtagit en otillåten direktupphandling.

Rättsfallet visade vilka risker som var förenliga med IOP enligt yttrandet.

I regionstyrelsens yttrande över samma motion, LS 2017-1531, framhölls att det fanns exempel på idéburna organisationer som tidigare haft direktavtal som lyckats att vinna upphandling och omnämnde Ersta Diakoni som exempel.

Förvaltningen och regionstyrelsen hänvisade i sina yttranden till kommande statlig utredning vars uppdrag bland annat var att föreslå riktlinjer och kriterier för ingående av IOP.

Utredningen Idéburen välfärd (SOU 2019:56) presenterade den 12 december 2019 sitt betänkande. Utredningens förslag omfattade bland annat:

- Införandet av en definition av idéburen aktör i lag,
- Införandet av ett register över idéburna aktörer,
- Uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att arbeta med riktade informationsinsatser,
- Kriterier och vägledning för IOP,
- Förändringar av LOV och LOU.

I Region Stockholms yttrande över betänkandet som beslutades av regionstyrelsen den 16 juni 2020 framhölls bland annat:

- Region Stockholm är positiv till att införa en definition av idéburen aktör i lag vilket förtydligar och förenklar vid tillämpning av olika regelverk som berör idéburna aktörer.
- Förslaget att införa ett register skulle fungera som kvalitetsgaranti för kommuner och regioner i samarbetet med idéburna aktörer. Den definition som föreslås utgör dock ingen kvalitativ bedömning.
- Förslagen till förändringar i LOU och LOV innebär därtill inte att upphandlade myndigheter kan ställa krav på att anbudsgivarna är registrerade i det särskilda registret. Detta innebär att kommunen eller regionen behöver göra en egen prövning av om de idéburna organisationerna som vill delta uppfyller kriterierna. Därtill blir den en ökad administrativ börda för idéburna aktörer som registerhållare.
- Region Stockholm är positiv till att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att arbeta med riktade informationsinsatser.

I yttrandet framhölls att det finns brister i förslagen. De av utredningen föreslagna kriterierna och vägledningen för IOP brister eftersom det är oklart vilken rättslig status som kriterierna har menade Region Stockholm i remissyttrandet.

Regionstyrelsen antog förslaget till remissyttrande med ett tilläggsyttrande (M, C, L, KD, MP, S) som var positivt till de kriterier och vägledning för IOP som presenterats i betänkandet:

”Även om det finns ett visst tolkningsutrymme innebär den vägledning som bifogas betänkandet att utredningen på ett rimligt sätt klargjort de legala förutsättningarna för IOP.”

”Den omfattande genomgång som utredningen har gjort tydliggör regionens möjlighet till att ingå IOP med idéburna aktörer vilket kommer att utgöra ett stöd i användningen av IOP inom välfärden också inom Region Stockholm” anges i tilläggsyttrandet som antogs av regionstyrelsen.

Regionstyrelsen får i uppdrag att utarbeta förslag till IOP-strategi för Region Stockholm.

Samtliga nämnder får i uppdrag att inventera inom vilka områden IOP skulle kunna vara möjliga och lämpliga att ingå under mandatperioden.

De idéburna aktörerna har under lång tid har varit en viktig part och en kvalitativ förstärkning på olika sätt till offentlig sektors egen verksamhet och det är viktigt att förutsättningarna för regionens samverkan med idéburna aktörer blir tydliga.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen ser positivt på mångfald bland de som deltar i regionens upphandlingar och valfrihetssystem och idéburna aktörer är ett viktigt inslag i denna mångfald.

Det finns i dag en överenskommelse om IOP inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen som omfattar metodutveckling gällande samverkan mellan kommunala aktörer och hälso- och sjukvården för barn och unga. På grund av det osäkra juridiska läget och i väntan på klargörande lagstiftning har förvaltningen valt att upphandla tjänster och inte ingå IOP med idéburna aktörer.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen är positivt förslaget till att regionstyrelsen får i uppdrag att utarbeta en regional strategi för IOP. Det är viktigt att det utarbetas en övergripande regional strategi som gäller för samtliga förvaltningar/nämnder.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen är positiv till förslaget att samtliga nämnder får i uppdrag att inventera inom vilka områden som IOP skulle kunna vara möjliga och lämpliga att ingå.

Dessa uppdrag och åtgärder kan dock bli aktuella först när de rättsliga förutsättningarna för överenskommelser om IOP är klargjorda. I dagsläget finns mycket som talar för att IOP inte är förenligt med nuvarande lagstiftning. Efter att utredningen Idéburen välfärd (SOU 2019:56) lämnade sitt betänkande till regeringen avgjorde Högsta förvaltningsdomstolen det sk. Alingsåsmålet, 2020 ref. 15.

Det är ett betänkande som har presenterats och någon färdig lagstiftning finns ännu inte som stödjer överenskommelser om IOP. Det kan dröja till dess att lagstiftning är på plats och det slutliga förslaget kan skilja sig från det som redovisats i betänkandet. Region Stockholm bör därför avvakta med att utarbeta en regional strategi till eventuell ny lagstiftning är känd.

Ekonomiska konsekvenser

Beslutet förväntas få oförändrade ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för patientsäkerhet

Beslutet förväntas få oförändrade konsekvenser för patientsäkerheten.

Konsekvenser för jämlik och jämställd vård

Beslutet förväntas få oförändrade konsekvenser för jämlik och jämställd vård.

Miljökonsekvenser

Beslutet förväntas få oförändrade miljökonsekvenser.

Administrativa konsekvenser

Beslutet förväntas få oförändrade administrativa konsekvenser.

Johan Bratt
Tf. hälso- och sjukvårdsdirektör

Lena Hanberg
Avdelningschef

Beslutet ska skickas till

Regionstyrelsen
Akten

Godkänd av Johan Bratt, 2021-03-23

MOTION
 2020-10-13

Motion av Lars Bryntesson (S) m.fl. om att ta fram en regional strategi för att använda Idéburna-offentliga partnerskap (IOP)!

Samhället är större än marknaden och staten/det offentliga. Välfärden bygger vi tillsammans och består av mer än det som skattekonorna betalar. Så har det varit historiskt och så kommer det att vara också i framtiden. I grunden bygger det på att vi som medborgare bryr oss om varandra, tar gemensamt ansvar och löser många av våra behov tillsammans.

Vårt gemensamma välfärdsbygge

I uppbyggnaden av den moderna välfärdsstaten var en viktig devis "att tjäna varandra", istället för att tjäna på andra. När en hel generation sjuksköterskor utbildades skedde det under mottot "bären varandras bördor". Samverkan och samarbete underlättade tillvaron och gjorde utmaningar lättare att lösa. I syfte att sprida välfärden till fler byggdes den ut genom kommuner och tidigare landsting som på allt fler områden övertog insatser som tidigare sköttes av frivilliga sammanslutningar. Under senare år har verksamhet som tidigare sköttes i offentlig regi i allt större utsträckning lämnats över till privata utförare. Omfattningen och styrningen av detta är och kommer säkert under lång tid att vara en ständig central fråga i den politiska diskussionen.

Men en sak bör vi alla, från vänster till höger, kunna vara relativt överens om: Även idag fyller ideella föreningar, idéburna organisationer, trossamfund, kooperativa föreningar, ömsesidiga bolag, allmännyttiga stiftelser och andra icke vinstdrivande sammanslutningar en viktig funktion i samhället. Detta märks inte minst när vi utsätts för särskilda påfrestningar, såsom det stora flyktningmottagandet 2015 och covid 19-pandemin i år. Utan de frivilliga insatser som görs i civilsamhällets regi skulle samhället vara både fattigare och frostigare. Ensamheten skulle breda ut sig än mer, och med den också oron och rädslan över det främmande.

Vi är alltför dåliga på att samverka med idéburen sektor

Men hur bra är vi egentligen på att ta tillvara kraften i den idéburna sektorn? Trots vår stolta tradition och höga ambition att bygga samhällsgemenskapen stark ligger vi långt efter våra grannländer och stora delar av övriga Europa när det gäller förmågan att ta tillvara de idéburna aktörerna. Deras andel av den skattefinansierade välfärden, såväl utbildning som hälso- och sjukvård, är avsevärt lägre än i t ex Danmark och Norge. Och till skillnad från i många andra länder går den hos oss åt neråt. Det är en olycklig utveckling.

Det idéburna föreningslivet är viktigt för både vår välfärd, vår tillväxt och vår demokrati! Vi måste på olika sätt slå vakt om detta, och vara vaksamma mot de system som utesluter eller riskerar att underminera dess existens. Det finns i historien flera internationella exempel som visar hur illa det kan gå för samhällen som helt eller till stor del förlorar ett självständigt och demokratiskt uppbyggt civilsamhälle. Det ligger i vårt gemensamma intresse att detta inte sker i Sverige. Och är därmed också en viktig del av vårt gemensamma ansvar.

Tidigare diskussion i Regionfullmäktige

Regionfullmäktige har vid några tidigare tillfällen diskuterat frågan om närmare samverkan mellan Region Stockholm och de ideella och idéburna organisationer som verkar här. En fråga har varit viljan och möjligheten att ingå idéburna-offentliga partnerskap (IOP). Någon utveckling har dock inte skett

på detta område, med hänvisning till legala otydligheter och att invänta den statliga utredning om idéburna aktörer i välfärden som lämnade sitt betänkande i december 2019.

Regionens remissvar på utredningen idéburen välfärd ger hopp

I betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56) lämnas en rad förslag för att stärka den idéburna välfärden i framtiden. Frågan om IOP belystes särskilt av utredningen, men någon specifik lagstiftning föreslogs inte. Däremot skulle utredningen, enligt sina direktiv, klargöra det legala utrymmet för IOP och därmed belysa de juridiska förutsättningarna i förhållande till bl a upphandlingslagstiftning och regler om otillåtet statsstöd. Detta gjordes genom en särskild bilaga "Idéburet offentlig partnerskap – Vägledning", som på ett översiktligt sätt prövar dessa aspekter och visar när IOP går att använda.

Utredningen konstaterar att IOP är en form av samverkan mellan offentliga och idéburna aktörer, vilket bygger på insikten att det kan behövas flera perspektiv och flera olika typer av resurser för att lösa vissa problem, framför allt mer komplexa sådana. Utifrån en analys av syftet med sådana partnerskap samt de EU-rättsliga förutsättningarna kom utredningen fram till följande kriterier för IOP inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet:

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.

Regionstyrelsen beslutade den 16 juni om sitt remissvar på utredningen och utvecklade därmed sin syn på dessa frågor. Av remissvaret framgår i frågan om IOP:

"Även om det finns ett visst tolkningsutrymme innebär den vägledning som bifogas betänkandet att utredningen på ett rimligt sätt klargjort de legala förutsättningarna för IOP. Regionstyrelsen ställer sig bakom SKR:s yttrande i denna del och delar därmed utredningens bedömning om vad som är lämpliga kriterier för idéburet-offentligt partnerskap.

Den omfattande genomgång som utredningen har gjort tydliggör regionens möjligheter att ingå IOP med idéburna aktörer vilket kommer att utgöra ett stöd i användningen av IOP inom välfärden också inom Region Stockholm."

Genom detta ställningstagande har förutsättningarna att också inom Region Stockholm gå vidare med utvecklingen av IOP tagit ett stort steg framåt. Tidigare huvudsakliga invändningar och frågetecken har retts ut och de legala förutsättningarna har klargjorts på ett rimligt sätt. Därmed har regionen möjligheter att ingå IOP tydliggjorts och även vår region bör nu kunna börja arbeta mer systematiskt med denna samverkansform. Dags att gå vidare i frågan!

Mot bakgrund av ovanstående föreslår Socialdemokraterna att fullmäktige beslutar

Att uppdra till Regionstyrelsen att utarbeta förslag till IOP-strategi för region Stockholm, att behandlas av fullmäktige före den 31 mars 2021.

Att uppdra till samtliga nämnder att inventera inom vilka områden IOP skulle kunna vara möjliga och lämpliga att ingå under mandatperioden.

Stockholm den 5 oktober 2020

Lars Bryntesson (S)

Conny Fogelström (S)

Liselott Vahermägi (S)

Maria Kjellsdotter Rydinger (S)