

Regeringskansliet
Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkande (SOU 2019:56) av Utredningen om Idéburna aktörer i välfärden (Fi2019/04187/K)

Länsstyrelsen Skåne har beretts möjlighet att lämna yttrande över betänkande (SOU 2019:56) av Utredningen om Idéburna aktörer i välfärden.

Sammanfattning

Utredningen har haft uppdraget 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, att ta fram exempel och beskriva tänkbara tillämpningsområden inom välfärden där en definition av idéburna aktörer kan användas samt att föreslå riktlinjer, kriterier eller andra tillämpbara instrument för ingående av idéburet offentligt partnerskap, IOP. I uppdraget har även legat att kartlägga och analysera hur icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse regleras i andra länder inom EES. Definitionen av idéburna och aktörer och tänkbara tillämpningsområden ska kunna användas för att skapa ett utrymme för idéburna aktörer att delta i välfärden på ett enklare och flexibla sätt. Enligt utredningens förslag ska idéburna aktörer som uppfyller kraven i definitionen kunna registrera sig i ett särskilt register. Utredningens bedömning är att de länsstyrelser som i dag är tillsyns- och registreringsmyndigheter för stiftelser även bör ansvara för registret över idéburna aktörer i välfärden.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag och ställer sig i sak positiv till förslaget att ansvaret för att registrera idéburna aktörer och utöva tillsyn över registret lämnas till de länsstyrelser som idag är tillsynsmyndighet för stiftelser. Samtidigt menar Länsstyrelsen att vissa delar i förslaget behöver förtydligas och utredas ytterligare.

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen ställer sig i allt väsentligt positiv till utredningens förslag och välkomnar ett förtydligande av definitionen av idéburna aktörer och tänkbara tillämpningsområden inom välfärden samt tydligare riktlinjer för ingående av idéburet offentligt partnerskap IOP. Länsstyrelsen ställer sig i sak positiv till förslaget att ansvaret för att registrera idéburna aktörer och utöva tillsyn över registret lämnas till de länsstyrelser som idag är tillsynsmyndighet för stiftelser.

Länsstyrelsen ser att det finns områden inom välfärden som kan förstärkas genom partnerskap mellan kommuner, regioner, stat, akademi och idéburna organisationer, och menar att det då finns ett behov av tydlig reglering. I vissa områden inom välfärden, bland annat inom jämställdhets- och integrationsområdet, finns det ett behov av att möjliggöra enkel samverkan mellan idéburna aktörer och det offentliga. I Skåne finns goda erfarenheter av samverkan mellan offentlig och idéburen sektor, i synnerhet kring verksamheter som syftar till att öka människors integration och inkludering i samhället. Det framgår även i förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare att länsstyrelsen ska verka för att stärka det civila samhällets roll när det gäller dessa insatser.

Länsstyrelsens bedömning är att utredningens förslag kan, med rätt tillämpning, bidra till att öka mångfalden i utförandet av välfärdstjänster där idéburna aktörer kan utgöra ett viktigt komplement och ett alternativ till offentligt eller kommersiellt driven välfärd. Den föreslagna regleringen ser inte ut att innebära några negativa effekter utifrån ett jämställdhets-, hållbarhets- eller integrationsperspektiv, snarare tvärtom skulle den föreslagna regleringen kunna stödja dessa områden och de insatser som bedrivs där. Länsstyrelsen ser ett mervärde i att tillvarata den idéburna sektorns erfarenheter och kompetens genom upprättande av nya kunskapsallianser som säkerställer ett tvärsektoriellt lärande och ger flera perspektiv och ny kunskap till uppdragen. Länsstyrelsen ser också att den idéburna sektorn har en viktig roll som röstbärare för utsatta grupper eller för att påvisa brister i välfärdssystemet. I denna roll fyller den idéburna sektorn en viktig funktion för en fungerande demokrati.

Dock är utredningens ställningstaganden och förslag inte oproblematiska och utredningen har en del tydliga svagheter, vilket i allt väsentligt framkommer i den breda ansatsen i definitionen av välfärdsverksamhet samt i att definitionen av idéburna aktörer delvis är uppenbart oprecis. När det gäller förslaget att ge



länsstyrelsen uppdraget som tillsyns- och registermyndighet är det välkommet att följande delar förtydligas och utreds ytterligare:

- Kriterierna för registrering och avregistrering
- Omfattningen av tillsynen och överväganden om ingripandemöjligheter
- Föreskriftsrätt för registreringsmyndigheten
- Möjligheten att dela information med andra myndigheter
- Finansiering

Länsstyrelsen utvecklar resonemangen genom att lämna särskilda synpunkter för övervägande. Synpunkterna följer utredningens kapitelindelning.

Särskilda synpunkter per kapitel

Kapitel 3.3.2 Utredningens avgränsning av begreppet välfärd

Länsstyrelsen anser inte att utredningens avgränsning är orimlig, men ser vissa risker med att den breda ansatsen lämnar ett alltför stort tolkningsutrymme av vilken verksamhet som kan anses omfattas inom de utpekade välfärdsområdena. Detta medför en risk att såväl idéburna som offentliga aktörer gör olika tolkningar av vilken verksamhet som kan anses aktuell i sammanhanget. Vid en snävare tolkning av begreppet välfärd och välfärdstjänster finns det samtidigt en risk för exkludering av verksamhet på godtycklig grund, vilket blir särskilt påtagligt i relation till hälsofrämjande verksamhet. Utanför utredningens definition av välfärdsverksamheter hamnar rekreation och idrott samt kultur, vilket ofta inbegriper verksamheter av en hälsofrämjande karaktär. Här menar utredningen att en inkludering av dessa verksamheter skulle innebära att utredningens uppdrag blir avsevärt bredare. Samtidigt menar utredningen att om syftet med dessa verksamheter är att t ex främja integration kommer däremot den verksamheten att ingå i det utredningen betraktar som välfärdsverksamhet. Här blir således syftet med verksamheten snarare än verksamhetens innehåll utslagsgivande för vilken verksamhet som kan anses ingå i välfärdsbegreppet.

Länsstyrelsen förordar därför en vidare tolkning av begreppet välfärd och välfärdstjänster än vad utredningen föreslår, alternativt att begreppet hälsofrämjande verksamhet helt utgår från den föreslagna avgränsningen av definitionen, då övriga tillämpningsområden har tydligare avgränsningar.

Kapitel 5.4.3 En definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet

Länsstyrelsen ser fördelar med att definitionen av idéburna aktörer ej begränsas till associationsform, då idéburna aktörer idag är organiserade i många olika associationsformer utöver ideella föreningar, t ex som stiftelser, ekonomiska föreningar eller sociala företag, men som ändå har ett oegennyttigt syfte utan vinstintresse. Förordning (2016:1364) om statsbidrag till verksamhet för asylsökande reglerar länsstyrelsernas statsbidrag för tidiga insatser för asylsökande. I förordningen anges att bidrag får lämnas till ideella föreningar, utöver kommuner och kommunalförbund, vilket exkluderar idéburna aktörer som bedrivs i andra associationsformer. Genom en bredare definition av idéburna aktörer som i förlängningen eventuellt skulle kunna tillämpas vid statlig bidragsgivning skulle fler idéburna organisationer kunna ta del av bidraget, vilket öppnar upp för en ökad mångfald av anordnare av verksamheten. Samtidigt skulle den delvis oprecisa definitionen kräva en noggrann granskning av enskilda organisationers värdetransaktioner vid prövning av rätten till bidrag, vilket skulle innebära en ökad administration för både sökande organisationer och för länsstyrelsen.

Utifrån gjorda erfarenheter som tillsyns- och registermyndighet för stiftelser har Länsstyrelsen uppmärksammat viss bedömningsproblematik när det gäller registrering och tillsyn. Det vore därför välkommet med ytterligare förtydliganden avseende kriterier för registrering och avregistrering för att underlätta för tillsyns- och registermyndigheten att fullgöra uppdraget på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Det framgår att registrering även kan ske av utländska juridiska personer. Punkten 1 är formulerad på ett sådant sätt att den ringar in svenska myndigheter. Det bör framgå om syftet är att det förbjudna ägandet enbart rör svenska myndigheter eller även ska vara tillämplig på motsvarande utländskt ägande.

Begreppet oegennyttigt är vagt och därmed svårt att tillämpa, dessutom saknar syftet en "etisk kompass" vilket är en brist. Vad som är oegennyttigt syfte bör förtydligas i så stor utsträckning som det är möjligt.

Det framgår ej hur länge kan man vara registrerad bara för att man har en avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet. En klar tidsperiod hade varit att föredra. I detta avseende efterlyses vägledning för hur bedömningen ska göras om en aktör har för avsikt att bedriva välfärdsverksamhet. Är exempelvis en uppgift om att aktören tänker delta i upphandling av välfärdstjänster tillräckligt för att avsikten ska vara uppfylld? Även tydliggörande av vilket utredningsansvar som här åligger registermyndigheten efterfrågas.

Begreppet ”forskning” under punkt 4 är alldeles för vagt. Det är viktigt att forskningen är kvalitetssäkrad för att inte detta ska kunna vara ett sätt att tömma organisationen på medel. Här finns även behovet av att kontrollera att jäv inte föreligger. Det saknas även uttalanden i frågan om en aktör, som uppfyller kravet på oegennyttigt syfte men som också bedriver annan oegennyttig verksamhet utöver välfärdsverksamhet. Är det möjligt för en aktör som vill registrera sig att använda överskott från välfärdsverksamheten för att finansiera en annan oegennyttig verksamhet som aktören bedriver?

Kapitel 5.4.5 Förslag till förfarande

De idéburna aktörer som uppfyller kraven i definitionen ska kunna registrera sig i ett särskilt register, där aktörerna måste uppfylla lagens krav. Dessutom ska bestämmelsen om begränsningar av värdeöverföringar i den fjärde punkten av definitionen fortsätta gälla i ytterligare fem år efter en avregistrering. Utredningens bedömning är att de länsstyrelser som i dag är tillsyns- och registreringsmyndigheter för stiftelser även bör ansvara för registret över idéburna aktörer i välfärden. Utredningen lämnar förslag till ny lagstiftning för detta avsnitt.

Registrering av idéburna aktörer

I de fall en idéburen aktör finns registrerad hos annan myndighet vore det lämpligt att ge förutsättningar för utbyte av uppgifter mellan registret och andra myndigheters register. Om en idéburen aktör ändrar till exempel postadress bör det vara tillräckligt att den ändringen registreras hos en myndighet och att andra myndigheters register uppdateras samtidigt. Verksamt.se bör kunna nyttjas för att anmäla vissa ändringar.

För vissa av de juridiska personer som kan bli aktuella som idéburna aktörer registreras inte heltäckande information i något annat register. Detta gäller för ideella föreningar. I de register där ideella föreningar förekommer saknas uppgifter om styrelse och behörig företrädare. Utredningen föreslår att dessa uppgifter ska skickas till registermyndigheten. Detta innebär att det blir en mer omfattande registerhållning med vilket det följer att registermyndigheten kan komma att behöva svara på omfattande frågor om vilka som ingår i föreningars styrelse m.m.

Det bör därför förtydligas vilka ändringar som behöver anmälas och även vilken prövning registermyndigheten ska göra. Inom uppdraget med stiftelser kontrollerar myndigheten exempelvis anmälda ändringar av styrelsen utifrån styrelseprotokoll, beslutsförhet och liknande. Om samma prövning ska göras av registermyndigheten



för idéburna aktör behöver detta förtydligas samt uppmärksammas att det innebär en annan och mer omfattande arbetsinsats som kräver erforderliga resurser.

Uppgifter som registermyndigheten behöver

Utredningen föreslår att de uppgifter som ska skickas in bör vara sådana uppgifter som krävs för att myndigheten ska bedöma om kriterierna i definitionen fortfarande är uppfyllda. Länsstyrelsen förutsätter att närmare bestämmelser om hur registret ska utformas och vilka krav som ställs på till exempel hur kontaktperson utses, lämnas i förordning. Av lydelsen i den föreslagna 3 § uppfattar länsstyrelsen det som att det är dessa uppgifter som ska framgå av registret och som kommer att lämnas ut i de fall intyg eller bevis på registreringen ska ges. Även datum för när ändringar i registret är gjorda bör noteras på sådant intyg eller bevis. Detta bör framgå av förordning vilka uppgifter ett bevis eller intyg ska innehålla. En registrering bör även omfatta ett organisationsnummer eller motsvarande utländsk identifiering. Detta för att säkerställa att inte någon sammanblandning av organisationer sker.

Avgifter

Enligt den föreslagna 4 § får registermyndigheten ta ut en avgift för registerhållning. Länsstyrelsen anser det skäligt att även registreringsåtgärden kan beläggas med en avgift när det gäller ett register som är frivilligt och där en registrering inte är permanent utan kan variera över tid.

Värdeöverföringar

När det gäller värdeöverföringar som avser *"avhändande av egendom till underpris, förvärv av egendom till överpris samt lön eller arvode för tjänster eller arbeten som inte alls eller endast delvis motsvaras av utbetalningen"* ser Länsstyrelsen att det finns uppenbara problem för en tillsynsmyndighet att bevisa sakomständigheten. Vidare noterar Länsstyrelsen även att det finns andra former av värdeöverföringar som borde stävjas såsom att man låter närstående få förtur till välfärdstjänster. Någon form av jävsbestämmelse är därför önskvärd. Länsstyrelsen anser det även vara något olämpligt att den enskilde själv ska avgöra de ovan anförda värdeöverföringarna. Det skulle kunna vara ett rimligare förfarande att knyta detta till ett jävsbegrepp och ett tillstånd så att t ex avhändande av egendom till någon som tillhör den beslutandes intressesfär kräver ett särskilt tillstånd av registermyndigheten.

Avregistrering

Enligt föreslagen 9 § anges att det under en tidsperiod om fem år efter ett beslut om avregistrering ska begränsningen beträffande värdeöverföringar fortfarande gälla. Det kan uppfattas som en lång tid för idéburna aktörer att vara bundna av registreringen att i fem år efter en avregistrering redovisa värdeöverföringar till

registermyndigheten. Det finns uppenbara skäl att anta att detta kan inverka negativt på idéburna aktörers benägenhet att ansluta sig till register.

Tillsyn

Länsstyrelsen ser ett behov av att komplettera utredningen med att tydliggöra omfattningen av tillsynen. Som Länsstyrelsen uppfattar det utgörs tillsynen av att kontrollera att kriterierna för registrering fortfarande uppfylls. För att ge registret legitimitet bör det ske en mer omfattande prövning än att endast registrera de uppgifter som lämnas in. Möjligen bör det även finnas en möjlighet för registreringsmyndigheten att utföra inspektion hos den juridiska personen på tid och sätt som myndigheten bestämmer. Tillsyn över otillåtna värdeöverföringar kräver inte sällan att man kan ta del av den juridiska personens bokföring och det kan vara ett omfattande material. Det är också viktigt att det finns tillräckliga resurser för tillsynen.

5.4.8 Sanktioner

Den som bryter mot bestämmelserna om värdeöverföringar ska enligt utredningens förslag kunna dömas till böter. Avseende utredningens förslag gällande sanktionsmöjligheter delar Länsstyrelsen utredningens ståndpunkt att det är viktigt att motverka missbruk av systemet och att sådant kunna beivras med effektiva och kännbara sanktioner. Vid tillsynen – i fråga om den årliga kontrollen av att kriterierna för registrering ska vara uppfyllda – kan det komma fram omständigheter som talar för att det finns en risk för att det förekommer någon typ av missbruk av definitionen idéburna aktörer. Det kan till exempel handla om att aktören inte följer förelägganden eller att otillåtna värdeföringar har gjorts. Om och även hur tillsynsmyndigheten ska agera i sådana fall bör framgå av lagtexten. Det kan bland annat handla om en skyldighet att lämna den typen av uppgifter vidare till andra myndigheter, såväl andra registreringsmyndigheter som brottsutredande myndigheter, bör det framgå av lagtexten.

Den föreslagna 11 § som reglerar föreläggande bör förtydligas på så sätt att det framgår mot vem eller vilka förelägganden kan riktas. Det är endast kontaktpersonen som ska registreras enligt föreslagen 3 §. Om avsikten är att den person som registreras som kontaktperson också ska vara särskilt behörig att ta emot delgivning enligt 11 § för den registrerade idéburna aktören så behöver även det framgå. När det gäller subjektiva rekvisit ska det krävas uppsåt eller oaktsamhet. Länsstyrelsen ser vissa risker med att ett personligt straffansvar kan bidra till en ängslighet inom föreningslivet som ytterligare gör det svårare för föreningar att engagera frivilliga för styrelseuppdrag. Utredningens förslag till straffrättsliga



åtgärder möjliggör dock beslut om företagsbot, i de fall övriga förutsättningar för detta är uppfyllda.

5.4.8 Överklagande

I den föreslagna 13 § punkten 1 saknas uppgift om registermyndighetens beslut att avvisa ansökan kan överklagas. I övrigt anser Länsstyrelsen det positivt att lagkraftvinnandet kan knytas till beslutsdatum.

Kapitel 7. 5 Utredningens förslag (IOP)

Utredningen har utifrån en analys av syftet med idéburet offentligt partnerskap (IOP) och de EU-rättsliga förutsättningarna tagit fram förslag till kriterier som ska vara vägledande vid ingående av idéburna offentliga partnerskap inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Utredningen har även tagit fram en särskild vägledning, med konkreta exempel, där olika alternativ för att kunna ingå idéburna offentliga partnerskap som är förenliga med tillämpliga regelverk, som kommunallagen, upphandlingslagstiftningen och statsstödsreglerna, beskrivs.

Länsstyrelsen anser att ingående av ett idéburet offentligt partnerskap kan vara ett bra alternativ till upphandling av välfärdstjänster. Inom välfärdsområdet är det inte ovanligt att offentlig och idéburen sektor tillsammans identifierar komplexa samhällsutmaningar som ofta kräver en tvärssektoriell samverkan för att finna nya lösningar på problemen. I dessa fall är det svårt att formulera en tydlig beställning till en leverantör för utförande av en explicit välfärdstjänst eftersom det ligger i själva utmaningen att lösningen är oviss och oprövad även om målbilden är tydligt formulerad. Ett idéburet offentligt partnerskap innebär då en möjlighet att parterna tillsammans bidrar med flera perspektiv och ny kunskap om t ex olika målgruppers behov och hindrande faktorer som behöver överbryggas. På så sätt säkerställs ett tvärssektoriellt lärande som kan bidra till innovativa lösningar. En viktig grundförutsättning är dock att det finns en tillit mellan parterna, att förväntningarna på varandra är rätt ställda och att det finns en samsyn kring målbilden.

Länsstyrelsen Skånes bedömning är att den till utredningen bilagda vägledningen för idéburet offentligt partnerskap kan utgöra ett bra stöd vid överväganden om ingendet av ett IOP kan anses ändamålsenligt och möjligt. Önskvärt vore dock om vägledningen kompletterades med en mer konkret beskrivning av ramverket vid tecknandet av ett IOP samt praktiska tillvägagångssätt.

Kapitel 10 Andra områden där definitionen av idéburna aktörer kan användas

När det finns en tydlig definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet anser utredningen att denna även kan användas vid bidragsgivning från såväl staten som kommuner och regioner i de fall detta anses lämpligt. Länsstyrelsens bedömning är att ett särskilt register som idéburna aktörer kan registrera sig i efter särskild prövning av lämplig tillsyns- och registermyndighet skulle kunna bidra till ökad tydlighet kring vilka välfärdsverksamheter inom idéburen sektor som det offentliga kan finansiera eller ingå ett idéburet offentligt partnerskap med. Samtidigt ser Länsstyrelsen Skåne en potentiell risk att ett sådant register kan komma att betraktas som ett kvalitetsregister som i en vidare tillämpning kan medföra en exkludering av idéburna aktörer som ej anslutit sig till registret, t ex vid bidragsgivning.

12.2.1 Konsekvenser för staten

Utredningen har gjort jämförelser med stiftelseverksamheten och bedömer att en genomsnittlig arbetstid per registrerad stiftelse, inklusive nyregistrering och registerunderhåll samt tillsyn, motsvarar ungefär 2,5 arbetstimmar. Det nämns också att nyregistreringar bedöms vara något mer tidskrävande jämfört med den löpande administrationen samt att kostnaden kommer att vara något högre initialt jämfört med när registret är på plats.

Länsstyrelsen anser att det är av stor vikt att såväl registerhållningen och tillsynen görs med hög kvalitet, och att budgeten för verksamheten (och därmed avgifterna) står i god proportion till detta mål.

Registreringsavgift beror till viss del på vilken prövning som ska göras vid registreringen. Utredningen landar i att genomsnittlig tidsåtgång per registrerad aktör beräknas uppgå till 2 timmar och med en årlig registerhållningsavgift motsvarande ungefär 850 kronor per registrerad aktör så skulle hela kostnaden kunna finansieras via avgiftsintäkter, dvs. full kostnadstäckning enligt avgiftsförordningen (1992:191).

Vid avräkning med uppskattad tid för registrering (2 timmar) innebär det att den genomsnittliga tiden för tillsynsåtgärder är beräknad till 0,5 timmar. Tillsynens omfattning får direkt påverkan på den faktiska kostnaden. Exempelvis kan tillsyn inom stiftelseområdet bedrivas genom urval och stickkontroller vilket ger en annan kostnadsbild än om tillsynen ska vara årlig och omfatta samtliga aktörer.



Länsstyrelsens bedömning är att den av utredningen beräknade arbetsinsatsen är lågt räknad oavsett vilken roll myndigheten ska ha i tillsynen.

Avslutningsvis

Avslutningsvis vill Länsstyrelsen poängtera att det är av stor vikt att registerförfarandet inte inskränker idéburna aktörers självständighet och oberoende och att det i sin förlängning inte får innebära att idéburna aktörer inkorporeras i det offentliga system. Den idéburna sektorn bör även framledes vara oberoende från den offentliga sektorn för att kunna fullfölja den viktiga röstbärrrollen för utsatta grupper i samhället och för att främja den demokratiska utvecklingen, dess grundläggande principer och upprätthållandet av en levande demokrati.

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektör Ola Melin med integrationsutvecklare Mats Brandström som föredragande. Handläggare från Förvaltningsjuridiska enheten har medverkat i beslutet. I den slutgiltiga handläggningen har avdelningschef Peter Cavala och enhetschef Åsa Stenbäck-Holmér medverkat.

Ola Melin

Mats Brandström

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Information om hur vi hanterar dina personuppgifter hittar du på

www.lansstyrelsen.se/dataskydd