



LUNDS
UNIVERSITET

BESLUT

2020-04-30

Dnr V 2020/60

Finansdepartementet

Rektor

Yttrande över betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56)

(Ert dnr Fi2019/04187/K)

Lunds universitet har anmodats att lämna synpunkter på rubricerad remiss. Universitetet avger härmed följande synpunkter som utarbetats av professorerna Titti Mattsson och Vilhelm Persson vid juridiska fakulteten samt universitetsadjunkt Caroline Hellström vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet.

I betänkandet ges förslag till en ny lag om registrering av idéburna aktörer inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Lagen innehåller bland annat en definition av idéburna aktörer. Avsikten är att dessa aktörer ska identifieras och avgränsas från andra aktörer i välfärdsverksamheter samt andra närliggande offentligt finansierade och subventionerade verksamheter. Detta ska primärt bidra till tydlighet i förhållande till regleringen av offentliga upphandlingar.

Lunds universitet anser att det är positivt att idéburna aktörers ställning i offentliga upphandlingar klargörs och ser positivt på betänkandets kartläggning och analys av befintliga former av relationer mellan offentlig sektor och icke-vinstdrivande, icke-offentliga juridiska personer. Överlag anser universitetet också att innehållet i de kriterier som ställs upp i den föreslagna lagen förefaller utgöra rimliga utgångspunkter i de situationer som tas upp i utredningen. Lunds universitet ställer sig emellertid tveksam till om den föreslagna definitionen av ”idéburna aktörer inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet” är tillräckligt precis för att på ett verkningfullt sätt förmå särskilja aktörer. Förslaget till den nya lagen väcker även vissa andra frågor.

De kriterier som används i definitionen är relativt obestämda. Eventuellt är det ofrånkomligt på grund av de idéburna aktörernas karaktär. Vid den praktiska tillämpningen förefaller det emellertid kunna bli svårt att exempelvis precisera exakt vad som avses med ”kontrollerad”, ”oegennyttigt” och ”välfärdsverksamhet” (jfr 1 § första, andra respektive tredje punkten i den föreslagna lagen).

1 § 1. ”inte är direkt eller indirekt ägd eller kontrollerad av staten, en kommun eller en region”

Betänkandet förtydligar att *kontrollerad* ska förstås som ”styrd” med ”kontroll över strategiska beslut” (s. 168). Att definitionen anger att organisation inte ska vara kontrollerad av en offentlig enhet ter sig motsägelsefullt då finansiering är ett kraftfullt styrmedel. Rimligen befinner sig en organisation ”... inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet” i en beroendeställning till sin finansiär och är därmed styrd. I den fortsatta beredningen av ärendet bör därför övervägas om detta slags styrning påverkar tillämpningen av bestämmelserna. Om endast formellt

rättslig styrning anses relevant, bör det övervägas om det bör framgå mer explicit i lagtexten.

1 § 2. "ett syfte som är oegennyttigt"

Betänkandet anger att termen *oegennyttigt* är avsedd att särskilja idéburna aktörer från kommersiella (s. 169). Däremot görs inte någon motsvarande avgränsning i relation till icke-kommersiella särintressen. Inte heller innebär oegennyttiga per automatik en garanti för legalitet, etik eller demokratiska värderingar.

1 § 3. "bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet"

Enligt betänkandet ska *välfärdsverksamhet* avse vård, omsorg, utbildning, arbetsmarknadsområdet samt aktiviteter för inkludering. En skarp avgränsning görs mot rekreation, idrott och kultur trots att dessa områden kan betraktas som möjliga hälsofrämjande, integrerande och inkluderande välfärdsverksamheter. Betänkandet motiverar emellertid inte närmare vare sig varför denna avgränsning görs eller varför formuleringen *välfärdsverksamhet* inte preciseras ytterligare. I förslaget till ändring i lagen om offentlig upphandling har emellertid formuleringen "social målsättning" tagits in. I den fortsatta beredningen bör det, enligt Lunds universitets mening, övervägas om en sådan precisering även ska tas in avseende regleringen av registreringen av idéburna aktörer.

Vidare kan det nog finnas olika uppfattningar om vad som ska anses vara forskning, och därmed utgöra ett tillåtet ändamål för värdeöverföringar (jfr 1 § fjärde punkten i den föreslagna lagen). Exempelvis är det möjligt att vissa aktörer anser att verksamhet med starkt religiös eller ideologisk laddning omfattas av detta begrepp och därmed – kanske i god tro – överför pengar till verksamhet som i andra sammanhang inte skulle anses utgöra forskning.

Härutöver kan idéburna aktörers verksamhet vara mycket dynamisk. Detta innebär en utmaning när det gäller att knyta rättsverkningar och förpliktelser till en registrering av aktörerna. Verksamheten kan snabbt – efter t.ex. ett årsmötesbeslut – ändra inriktning så att verksamheten inte längre uppfyller de kriterier som ställs upp för registrering. Det talar för att det finns behov av att löpande kontrollera så att kriterierna uppfylls och att registermyndigheten därför behöver tillföras adekvata medel för detta (jfr 10 § i den föreslagna lagen). Vidare behövs omfattande informationsinsatser för att göra de ansvariga personerna – vilka kan ha begränsad tid och erfarenhet av sådana här frågor – medvetna om att de kan behöva avregistrera föreningen.

På liknande sätt tycks det finnas risk för att det regelverk som ska förhindra värdeöverföringar från aktörerna inte efterlevs. Det förefaller svårt att upptäcka t.ex. avhändande av egendom till underpris, förvärv av egendom till överpris, eller lön eller arvode för tjänster eller arbeten som inte alls eller endast delvis motsvaras av utbetalningen (jfr 5 § i den föreslagna lagen). Visserligen föreslås ett krav på årlig rapportering av värdeöverföringar (jfr 6 § i den föreslagna lagen). I praktiken förefaller emellertid detta vara ett osäkert kontrollmedel, exempelvis eftersom det kan vara svårt att bevisa att någon har insett att en lön är orimligt hög och därmed borde ha rapporterats. I den fortsatta beredningen bör övervägas om kontrollmekanismerna bör stärkas i detta avseende, såsom genom krav på kontroller som genomförs av revisor eller någon annan utomstående.

I linje med detta bör också övervägas om det är tillräckligt att förbudet mot värdeöverföringar ska gälla i fem år efter beslut om avregistrering. I beredningen anges att denna gräns bör utvärderas en tid efter att lagen införts (s. 192 ff.). Det förefaller emellertid lämpligt att redan på förhand undersöka denna fråga mer, exempelvis genom jämförelser av hur motsvarande reglering fungerar i andra länder.

Det faktum att definitionen av idéburna aktörer kan tänkas användas i många olika situationer medför dessutom att det är svårt att på förhand bedöma om kriterierna är ändamålsenliga i alla situationer. Därför krävs förnyad analys av definitionens ändamålsenlighet inför varje tillfälle den inkluderas i ett nytt regelverk. En sådan här generell definition bör inte användas slentrianmässigt.

Lunds universitet är sammantaget i grunden positiv till det principiella innehållet i den föreslagna lagstiftningen, men anser att den dynamiska och mångfacetterade karaktären hos de idéburna aktörernas verksamhet innebär praktiska problem, vilka behöver behandlas i den fortsatta beredningen av ärendet. Annars finns risken att den praktiska nyttan med ett register inte uppväger den extra administration som registret ger upphov till.

Avslutningsvis finner Lunds universitet också att det är värt att påminna om att det givetvis krävs noggranna överväganden innan ett offentligt organ ingår ett partnerskap med en idéburen aktör. Det får inte medföra risker för att tilltron till att den offentliga verksamheten bedrivs opartiskt och sakligt, eller att vänskapsförhållanden mellan styrande i det offentliga organet och vissa idéburna aktörer ligger bakom beslut att anförtro verksamhet till dessa aktörer.

Beslut

Beslut om att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor i närvaro av stf förvaltningschef Cecilia Billgren efter hörande av Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av universitetsadjunkt Caroline Hellström, Ekonomihögskolan.

Torbjörn von Schantz