Länsstyrelsen Stockholm

Datum
2020-04-16

Beteckning
101-1510-2020

Regeringskansliet,
Finansdepartementet

Yttrande gällande remiss om Idéburna aktörer i välfärden, SOU 2019:56

Er beteckning: Fi2019/04187/K

Sammanfattning

- Länsstyrelsen i Stockholms län ställer sig bakom förslaget att uppgiften att registrera och utöva tillsyn över idéburna aktörer görs av 7 länsstyrelser, men anser att länsstyrelsens uppdrag som registrerings- och tillsynsmyndighet måste tydliggöras. Nedanstående frågor behöver särskilt utredas och förtydligas.

  - Den uppskattade avgiften per idéburen aktör ifrågasätts till viss del
  - Eventuell anmälningsplikt vid brott bör förtydligas
  - Föreskriftsrätt för registermyndighet bör finnas rörande vissa frågor
  - Länsstyrelsens tillsynsansvar och omfattningen av tillsynen bör regleras
  - En automatisk uppdatering/koppling till registermyndighets register och vissa andra statliga register avseende samma juridiska personer vore lämpligt

- Länsstyrelsen i Stockholms län ser inga negativa effekter med förslaget utifrån ett jämställdhets-, hållbarhets- eller integrationsperspektiv

Länsstyrelsens synpunkter

Inledning

Länsstyrelsen i Stockholms län (nedan länsstyrelsen) har tagit del av utredningen om idéburet offentligt partnerskap, SOU 2019:56, och lämnar följande kommentarer till utredningen.

Länsstyrelsen ser positivt på den nya lagstiftningen som föreslås. Det finns områden inom välfärden som kan stärkas genom partnerskap mellan kommuner, regioner, stat och idéburna organisationer, och då finns ett behov av tydlig reglering. Länsstyrelsen ser däremot att vissa frågor behöver utredas ytterligare och förtydligas.

Postadress
Länsstyrelsen Stockholm
Box 22067
104 22 STOCKHOLM

Besöksadress
Regeringsgatan 66

Telefon
010-223 10 00

E-post/webbplats
stockholm@lansstyrelsen.se
www.lansstyrelsen.se/stockholm

Effekter utifrån jämställdhets-, hållbarhets- och integrationsperspektiv

Länsstyrelsen ser inte att den föreslagna regleringen skulle innebära några negativa effekter utifrån ett jämställdhets-, hållbarhets- eller integrationsperspektiv, snarare tvärtom. I vissa områden inom välfärden, bland annat inom jämställdhet och integration, finns ett behov av att möjliggöra enkel samverkan mellan Idéburna aktörer och det offentliga. Den föreslagna regleringen skulle kunna stödja dessa områden och de insatser som bedrivs där. Utredningens förslag bidrar till att ge den idéburna sektorn en legitimitet där aktörerna får möjlighet att delta i utförandet av offentligt finansierade välfärdstjänster i större utsträckning än idag. Det skulle gynnas av att kommuner och statliga myndigheter kan dra nytta de idéburna aktörernas kompetens, erfarenhet och andra resurser. Viktigt i sammanhanget är att registreringen är frivillig för att inte kompromissa med den idéburna sektorns självständighet.

Organisation av registrering och tillsyn

Utifrån ett organisatoriskt och ansvarsmässigt perspektiv anser Länsstyrelsen precis som i utredningen att det är lämpligt att registrering och tillsyn av idéburna aktörer utförs på statlig nivå. Länsstyrelsen ställer sig bakom utredningens förslag att ansvaret för området delas mellan 7 länsstyrelser, i likhet med ansvaret för stiftelsetillsyn. Genom att bedriva regional kontroll över regionala aktörer uppnås en effektivitet genom ökad kännedom över ett mindre antal organisationer som den enskilda tillsynsmyndigheten har ansvar för, jämfört med om tillsynen skulle utföras på nationell nivå.

Finansiering

Med förslaget kommer ett antal frågetecken, bland annat finansiering. Förslaget enligt utredningen är att registrering och tillsyn ska finansieras genom avgifter i enlighet med avgiftsförordningen och beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (så kallad full kostnadstäckning). I utredningen nämns att det är av stor vikt att avgifterna inte blir för höga eftersom små idéburna aktörer då kan bli avskräckta från att ansöka om registrering. Länsstyrelsen anser att det också 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. I utredningen används stiftelsetillsynen som exempel för att beräkna kostnaderna för tillsynen, och kostnaden beräknas till cirka 850 kr årligen per idéburen aktör. Det kan dock ifrågasättas om det är ett helt rättvisande exempel då länsstyrelserna bedrivit stiftelsetillsyn under lång tid och uppnått en effektivitet rörande det särskilda rättssubjekt som stiftelser innefattar. Registerhållning och tillsyn av idéburna aktörer är ett nytt område för länsstyrelsen och det är sannolikt att arbetet skulle kräva en högre personaltäthet och fler mantimmar per tillsynsobjekt än stiftelsetillsynen, åtminstone under de första åren. Tillsynens omfattning kommer också att påverka 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.

Tillsynsrelaterade synpunkter

En annan frågeställning som Länsstyrelsen anser central för tillsynen är möjligheten till sanktioner om något av tillsynsobjekten inte uppfyller uppställda lagkrav. En tillsynsmyndighet måste ha möjlighet till ingripande och sanktioner, annars riskerar tillsynen att bli tandlös. Sanktionerna bör i

likhet med utredningen innefatta minst möjlighet att förelägga med eller utan vite samt att vid större brister avregistrera organisationer från registret, samt skyldighet att anmäla den som bryter mot bestämmelserna om värdeöverföringar, som då kan riskera att dömas till böter. Länsstyrelsen vill även lyfta frågan om utredningen bör överväga om det finns skäl till att föreslå fler ingripandemöjligheter för registermyndigheten, exempelvis rättelse eller sanktionsavgift. Vidare vill länsstyrelsen även lyfta att det vore lämpligt att den idéburna aktören kan avregistreras om den inte följer föreläggande och inte enbart om den inte uppfyller kriterierna för registrering.

Inom länsstyrelsernas tillsyn enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) finns möjlighet att rikta ett förelägga om rättelse till verksamhetsutövare vid pågående överträdelse. I penningtvättslagen finns även en möjlighet för myndigheten att besluta om sanktionsavgift om det bedöms vara en rimlig och proportionerlig reaktion på överträdelsen. Motiven till införandet var en tillsyn som är effektiv, proportionerlig och avskräckande. Det kan även uppkomma situationer vid avregistrering (frivillig eller av myndigheten) när aktören inte följer uppmaningar om att lämna in underlag för värdeöverföringar. Här bör övervägas ytterligare ingripandemöjlighet genom exempelvis att besluta om sanktionsavgift. Inom länsstyrelsernas tillsyn enligt penningtvättslagen infördes denna möjlighet 2017.

Utöver sanktionsmöjligheter anser Länsstyrelsen att det är viktigt att lagstiftaren tydliggör vilket ansvar tillsynsmyndigheten har att utreda och anmäla brott och när det ska göras samt i vilken form. Ett allmänt utredningsansvar för en tillsynsmyndighet finns givetvis, men om lagstiftarens avsikt är att utredningsansvaret ska förenas med en skyldighet att polisanmäla (anmälningsplikt) behövs förtydliganden, antingen i föreslagen lagstiftning eller i förarbeten. Det bör även framgå om tillsynsmyndigheten utöver polisanmälan även har ett ansvar att lämna uppgifterna vidare även till andra registermyndigheter och/eller brottsutredande myndigheter.

Länsstyrelsen anser även att det vore lämpligt att tillsynsmyndigheten ges föreskriftsrätt rörande vissa delar av tillsynen, bland annat avseende formen för och omfattningen av den årliga rapporteringen av värdeöverföringar. Föreskriftsrätten skulle även kunna omfatta möjlighet att bestämma att ytterligare uppgifter ska inhämtas årligen. Genom en sådan föreskriftsrätt skapas en möjlighet att snabbt agera vid oförutsedda situationer och på så sätt bedriva en aktiv och tidsenlig tillsyn som följer samhällsförändringar. En utökad föreskriftsrätt ger myndigheten förutsättningar för att göra kontrollen av att den registrerade aktören fortsätter att uppfylla kraven för registrering. Därtill bör myndigheten ges rätt att bestämma formerna för inlämningen och digitala alternativ bör vara huvudalternativet.

Länsstyrelsen anser även att följande frågor som berör tillsyn behöver utredas och förtydligas.

- Det finns en möjlig kollision mellan tillsynslagstiftningen i stiftelselagen och tillsynen enligt föreslagen lagstiftning om registrering av idéburna aktörer. Det kan bli en obalans i tillsynen av aktörerna i registret för idéburna aktörer då stiftelser kommer att stå under en mer omfattande tillsyn genom stiftelselagen, där det finns andra (och större) ingripandemöjligheter.

- Hur tillsynen ska bedrivas behöver förtydligas. Utöver att aktörerna årligen ska skicka in en redovisning av tillåtna värdeöverföringar, vilka rimligtvis ska kontrolleras, nämns inget i föreslagen lagstiftning om tillsynen. I vilken utsträckning ska ansvarig myndighet utreda att inga otillåtna värdeöverföringar görs? En årlig kontroll av samtliga aktörers räkenskaper och bakomliggande transaktioner för att säkerställa att det inte gör några otillåtna värdeöverföringar är ett mycket omfattande arbete. Någon form av kontroll av otillåtna

värdeöverföringar måste ändå göras då tillsynen av registret annars blir otillräcklig. En möjlig tillsynsmetodik är tillsyn genom riskbedömning ihop med stickprovstillsyn och tillsyn efter initiativ. Registret riskerar att bli en falsk kvalitetsstämpel om inte tydliga riktlinjer och tillräckliga resurser finns för tillsyn av aktörerna.

- Lagstiftaren behöver förtydliga mot vem eller vilka förelägganden kan riktas, jämför i 11 § i den föreslagna lagstiftningen. Enligt 11 § ska registermyndigheten endast registrera kontaktperson för frågor om registrering. Om lagstiftaren även menar att den person som registreras också ska vara särskilt behörig att ta emot delgivning enligt 11 § för den registrerade idéburna aktören så behöver det framgå. Jämför här med reglerna kring stiftelsetillsyn där förelägganden kan riktas mot enskilda styrelseledamöter i en stiftelse.

- Enligt 5 § kan otillåtna värdeöverföringar bestå av bland annat utlåning av medel till lägre ränta än marknadsränta eller inlåning av medel till högre ränta än marknadsränta. Länsstyrelsen anser att begreppet marknadsränta skulle behöva förtydligas, exempelvis genom att knyta begreppet till en styrränta.

Bedömningsfrågor och möjliga problem kopplade till registrering, avregistrering och löpande registerhållning

Av utredningen framgår att endast juridiska personer ska kunna registreras och att varje juridisk person som bedriver verksamhet har ett organisationsnummer. Det ska dock påpekas att ett organisationsnummer inte är en garanti för att en stiftelse eller ideell förening är en rättskapabel juridisk person. Det bör därför påpekas att registreringsmyndigheten inte ska göra någon annan prövning än att aktören har ett organisationsnummer

Länsstyrelsen anser att det kan uppstå bedömningsfrågor rörande vad som är oegennyttigt syfte (1 § i lagförslaget). länsstyrelsen anser att det bör förtydligas om det ska godtas om en idéburen aktör har flera oegennyttiga syften, så länge ett av dem avser välfärdsverksamhet. Vad som är oegennyttigt syfte bör också förtydligas i så stor utsträckning som det är möjligt.

Rörande 1 § lagförslaget anser länsstyrelsen att vägledning behövs för hur bedömningen ska göras avseende 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? Vilket utredningsansvar som åligger registermyndigheten bör här preciseras.

Rörande värdeöverföringar anser länsstyrelsen att det behöver förtydligas vad som gäller för en aktör som uppfyller kravet på oegennyttigt syfte men som bedriver annan oegennyttig verksamhet utöver välfärdsverksamhet. Är dessa aktörer uteslutna ur systemet för att överskott endast ska användas inom den idéburna verksamheten som kvalificerar för registrering, eller kan en aktör använda överskott från en välfärdsverksamhet för att finansiera en annan verksamhet som aktören också bedriver?

Av utredningen framgår att det föreslagna registret över idéburna aktörer inte behöver innehålla heltäckande information då aktörerna även finns i andra register, bl.a. SCB:s register. Av de register där ideella föreningar förekommer saknas uppgifter om styrelse och behöriga företrädare. Utredningen föreslår dock att de uppgifterna ska skickas till registermyndigheten och att det ska regleras i förordning. Förslaget är att uppgifter förutom vid registrering även ska meddelas registermyndigheten vid ändringar. Länsstyrelsen anser att det bör förtydligas vilka ändringar som behöver anmälas. Länsstyrelsen ser vidare att det finns en risk att registermyndigheten kan komma att behöva svara på omfattande frågor om vilka som ingår i föreningars styrelse då registret kan bli

det mest aktuella och detaljerade registret för den här typen av aktörer, nationellt. Vidare ställer sig Länsstyrelsen frågande till om meddelanden om styrelseändringar ska kontrolleras materiellt utifrån styrelseprotokoll, beslutsförhet och liknande. Om materiell bedömning ska göras behöver detta förtydligas av lagstiftaren då det skulle leda till behov av stora arbetsinsatser för registermyndigheten. Det behöver även förtydligas vilket ansvar registermyndigheten har för att hålla registret uppdaterat i de fall de registrerade aktörerna är passiva och inte inkommer med uppdaterad information.

Att i 7 § i lagförslaget hänvisa till stiftelselagen 7 kap 11 § är möjligen otillräckligt för att säkerställa att en stiftelses tillgångar vid en upplösning hanteras på ett sådant sätt som avses i 1 § 4 p. 7 kap. 11 § stiftelselagen reglerar endast vad som sker med en stiftelses tillgångar vid ett regelrätt likvidationsförfarande enligt bestämmelserna i 7 kap. stiftelselagen. Det vanligaste sättet för en stiftelse att upplösas torde vara att den förbrukar sitt kapital för sitt ändamål, vilket överensstämmer till viss del vad som gäller vid likvidation. För det krävs det ibland Kammarkollegiets tillstånd. Men det är även möjligt att ändra en stiftelses ändamål under vissa förutsättningar för vilket det krävs Kammarkollegiets tillstånd. Här finns det med andra ord en möjlighet, om än begränsad, att en stiftelse får tillstånd till ändring av sitt ändamål som leder till att tillgångar används till ett ändamål som inte hade kvalificerat den juridiska personen som en registrerad idéburen aktör.

Samverkan med andra myndigheter samt sammankopplade och automatiskt uppdaterande register

Länsstyrelsen anser att det vore lämpligt att det föreslagna registret över idéburna aktörer utformas så att ändringar i registret ger automatiska ändringar även i vissa andra offentliga register där samma juridiska person finns, och tvärtom. Inspiration hur detta kan utformas kan exempelvis tas från bolagsverkets portal verksamt.se.

Vidare anser länsstyrelsen att registermyndigheten i sin tillsyn bör ges möjligheter att samverka med andra myndigheter där den juridiska personen finns registrerad. Även utbyte av uppgifter om den juridiska personens aktuella status, t.ex. vid likvidation, bör vara aktuellt.

Föreslagna ändringar i upphandlingslagstiftningen

Länsstyrelsen anser att det behöver förtydligas i vilka fall en upphandlande myndighet har möjlighet att reservera upphandlingar för idéburna aktörer. En utförligare förklaring till vilka undantag som kan göras finns i utredningen men det bör övervägas om det inte vore lämpligare att förtydliga detta direkt i lagtexten för att minska risken att undantag görs på felaktig grund.

De som medverkat i beslutet

Beslut i detta ärende har fattats av länsöverdirektör Johan von Sydow. I den slutliga handläggningen av ärendet har även medverkat avdelningschef Mathias Wahlsten, samt jurist Hans Lind, föredragande.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.