



Finansdepartementet
Diariennr: Fi2019/04187/K

Remissvar SoU 2019:56 Idéburna aktörer i välfärden

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen Östergötland ställer sig i sak positiv till förslaget att ansvaret för att registrera idéburna aktörer och utöva tillsyn över registret lämnas till de sju länsstyrelser som idag är tillsynsmyndighet för stiftelser. För att möjliggöra det uppdraget är det välkommet att följande delar förtydligas och utreds ytterligare:

- Definitionen av idéburna aktörer (i vissa delar).
- Kriterierna för registrering och avregistrering.
- Omfattningen av tillsynen och överväganden om ingripandemöjligheter.
- Föreskriftsrätt för registreringsmyndigheten.
- Möjligheten att dela information med andra myndigheter.
- Finansiering för register och tillsyn.

Länsstyrelsen välkomnar utredningens förslag vilka kan öka möjligheterna för idéburna aktörer att delta i utförandet av offentligt finansierade välfärdstjänster samtidigt som kommuner och statliga myndigheter kan få del av de idéburna aktörernas kompetens, förtroende och andra resurser. Gällande Idéburet offentligt partnerskap ser Länsstyrelsen dock gärna att detta kan sammanställas i lag eller förordning och inte som föreslås via en vägledning som inte är juridiskt fastställd.

Länsstyrelsen ifrågasätter de delar av utredningen som öppnar för annan användning av registret så som för statistik eller för lokal/kommunal bidragsgivning. Detta kan komma att slå fel om registret samtidigt ska begränsas till att enbart innehålla de organisationer som bedriver offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Länsstyrelsen ser en farhåga i att oregistrerade föreningar kan ställas utanför bidragsgivning och samverkan med det offentliga och avstyrker således annan användning av registret.

Den föreslagna regleringen ser inte ut att innebära några negativa effekter utifrån ett jämställdhets-, barn-, 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. Länsstyrelsen vill framhålla att det är av yttersta vikt att alltid värna idéburen sektors oberoende och frihet och erkänna att de är ovärderliga i samhällsbygget.



Länsstyrelsen tillstyrker utan kommentarer följande förslag

Kap 1

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

Kap 8

8.2.1 Möjligheter att reservera kontrakt för upphandlingar av sociala tjänster och andra särskilda tjänster som överstiger tröskelvärdet om 750 000 euro

8.2.2 Möjligheter beträffande upphandlingar av sociala och andra tjänster vilka understiger EU:s tröskelvärden för sådana tjänster

Kap 9

9.1 Möjligheter att reservera ett valfrihetssystem för idéburna aktörer

9.2 Information till enskilda

Förslagen bedöms underlätta för idéburna aktörer att delta i välfärden, något som är utredningens uttalade syfte.

Kommenterade förslag

Länsstyrelsen kommenterar de bedömningar och förslag som är mest relevanta och av särskilt intresse för myndigheten samt de mest genomgripande förslagen.

5. Förslag till en tydlig definition av idéburna aktörer i välfärden

5.4.3 Förslag om en definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet

Länsstyrelsen välkomnar en tydlig definition kring begreppet "idéburen aktör i offentligt finansierad välfärdsverksamhet" och anser att förslaget har flera fördelar, men det finns även utvecklingsmöjligheter. Inom Länsstyrelsens uppdrag enligt stiftelselagen har vi uppmärksammat viss bedömningsproblematik när det gäller registrering och tillsyn av stiftelser. Denna problematik skulle kunna aktualiseras även vid registrering och tillsyn av idéburna aktörer. Med anledning av dessa erfarenheterna efterfrågar Länsstyrelsen, om det är möjligt, förtydliganden för punkterna nedan för att ge ett bättre stöd vid bedömningen av kriterierna för sådan aktör.

Länsstyrelsen ställer sig positivt till att man inte begränsar sig till en viss associationsform och tillstyrker att organisationer ska vara en juridisk person. Idéburen sektor har genomgått vissa förändringar där nätverk eller mer lösa sammansättningar av individer eller organisationer har agerat för ett gemensamt syfte. Många gånger är dessa insatser berömvärda och det kan finnas vinster med låga trösklar för organisering och samagerande. Länsstyrelsens bedömning är dock att för att kunna ta del av offentliga medel, och framför allt som aktör inom välfärden så måste det finnas tydliga strukturer för ansvarsutkrävande och att det är tydligt vilka som står bakom en aktör. Att bilda en ideell förening är därtill förenat med minimal administration, så



denna typ av byråkrati kan inte vara ett hinder då att verka inom välfärden kommer att ställa långt högre administrativa krav än så.

Punkt 2. har ett syfte som är oegennyttigt

Länsstyrelsen är tveksam om begreppet ”oegennyttigt” samt det resonemang som förs i utredningen är tillräckligt för att skapa en god grund att bedöma vad som bör anses oegennyttigt. Det bör exempelvis klargöras om det kan godtas att en idéburen aktör har flera oegennyttiga syften, så länge ett av dem avser välfärdsverksamhet. Det är därtill av stor vikt att det offentliga värnar de idéburnas oberoende och inte i och med detta krav indirekt kan komma att styra deras verksamheters inriktning.

Punkt 3. bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärd

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.

Länsstyrelsen anser vidare att detta kriterium är oförenligt med de andra förslag på användningsområden av registret som utredningen öppnar för. Utredningen slår fast att ”Definitionen syftar alltså inte till att definiera hela det civila samhället eller ens alla idéburna organisationer som bedriver välfärdsverksamhet, utan just offentligt finansierad sådan.” (SoU 2019:56 s 172). Registret ska således inte användas för en form av allmän registrering, att då samtidigt öppna för att använda registret för offentlig statistik över idéburna organisationer och vid bidragsgivning tycks motsägelsefullt. Länsstyrelsen vill framhålla att på lokal nivå är de flesta föreningar små och även om deras bidrag till samhället är viktigt kommer många inte att nå upp till definitionen av offentligt finansierad välfärd. Länsstyrelsen ser en farhåga i att oregistrerade föreningar kan ställas utanför bidragsgivning och annan samverkan med det offentliga, alternativt att de känner sig tvingade att registrera sig. Länsstyrelsen avstyrker således annan användning av registret, se även under kap 10.

Punkt 4. inte gör några värdeöverföringar till annan än registrerade idéburna aktörer eller till forskning

Länsstyrelsen är tveksam till om konsekvenserna av det sista kriteriet angående värdeöverföring är ordentligt utrett. Länsstyrelsen ser en risk i att detta kan innebära att den moderorganisation som är huvudman för exempelvis en secondhandbutik måste notera sig i registret för att kunna ta emot värdeöverföring från verksamheten. Många gånger är ett viktigt syfte med intäktsskapande verksamheter just att skapa intäkter åt den sociala verksamheten i moderorganisationen. Detta kan innebära ett tryck att registrera sig för andra än de som de facto vill bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet, något som då är oförenligt med kriteriet om att enbart de som bedriver eller avser bedriva offentligt finansierad välfärd ska ingå.

5.4.5 Angående register om idéburna aktörer i välfärden

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget, men är tveksamma till vissa delar samt anser att vissa förtydliganden behövs. Länsstyrelsen vill påtala vikten av en långsiktig och hållbar finansiering om myndigheten tilldelas detta nya ansvar, för att kunna säkra upp en god hantering av registret både inledningsvis och på lång sikt.

Länsstyrelsen understryker även vikten av att kostnaden idéburen part att registrera sig läggs på en rimlig nivå och vill här understryka att oavsett kostnad kan detta komma att bli en börda



för föreningar som känner sig tvingade att registrera sig om detta blir ett krav för att kunna ta del av exempelvis bidragsgivning (se mer under 5.4.3 och 10).

För att tillse att arbete med registret blir optimalt från start vill vi påtala erfarenheter från stiftelseregistret där vi upplever att det idag är problematiskt att ”samköra” information mot andra register. Det vore önskvärt att metoder för att samköra information mot andra register förenklas. Det behöver även förtydligas vilket ansvar registermyndigheten har för att hålla registret uppdaterat i de fall de registrerade aktörerna är passiva och inte lämnar in de uppgifter som behövs för tillsynen. Det bör förtydligas vilka ändringar som behöver anmälas och även vilken prövning registreringsmyndigheten ska göra. Inom stiftelseuppdraget kontrollerar myndigheten exempelvis anmälda ändringar av styrelsen utifrån styrelseprotokoll, beslutsförhet och liknande. Om samma prövning ska göras av registermyndigheten för en idéburen aktör behöver detta förtydligas samt att det innebär en annan och mer omfattande arbetsinsats. Ska Länsstyrelsen exempelvis pröva ändrade stadgar för de idéburna aktörerna?

Omfattningen av tillsynen

Länsstyrelsen ser ett behov av att komplettera utredningen med att tydliggöra omfattningen av tillsynen. Det är också viktigt att det finns tillräckliga resurser för tillsynen. För att kontrollera kriteriet tillåtna värdeöverföringar bör myndigheten göra någon typ av utredning att inga otillåtna värdeöverföringar har gjorts. Att årligen kontrollera samtliga aktörers räkenskaper och bakomliggande transaktioner för att säkerställa att det inte gör några otillåtna värdeöverföringar är ett mycket omfattande arbete.

Det kan 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 sanktionsavgift.

5.4.6 Avregistrering och fortsatt begränsning av värdeöverföringar

Utredningen anger att begränsningarna för värdeöverföringar ska gälla även fem år efter en eventuell avregistrering. Mot bakgrund av det behöver det tydliggöras om det är Länsstyrelsens roll att säkerställa att värdeöverföringar inte sker inom fem år efter att avregistrering skett. Detta upplevs vara otydligt i dagsläget. Det är även önskvärt med tydlighet avseende vad som ska anses utgöra otillåtna värdeöverföringar.

Föreskriftsrätt för registermyndigheten

Utredningen föreslår att närmare bestämmelser om vilka uppgifter som krävs vid den årliga inlämningen ska meddelas i förordning. Länsstyrelsen anser att detta bör kompletteras med att registermyndigheten i föreskrifter kan lämna ytterligare direktiv hur sådan rapportering ska ske, vad den ska omfatta mer i detalj och vilket underlag som ska lämnas in för att styrka uppgifterna. Det ger myndigheten förutsättningar att säkerställa en kontroll av att aktören fortsätter att uppfylla kraven för registrering. Därtill bör myndigheten ges rätt att bestämma formerna för inlämningen och digitala alternativ bör vara huvudalternativet.

Det är önskvärt med en fast avgift för registerhållning för samtliga oavsett associationsform. För stiftelser varierar avgiften enligt 20 och 21 §§ stiftelseförordningen (1995:1280), vilket skapar merarbete. Ett annat förslag är en bestämd tid för när avgiften ska betalas samt att avgiften betalas i förskott.



7. Om Idéburet offentligt partnerskap (IOP)

7.3.7 Kvinnojoursverksamhet

Det är positivt att utredningen särskilt lyfter kvinnojourerna och betonar den komplexa verksamheten som de bedriver. Kvinnojourerna bedriver en viktig verksamhet både på samhälls- och individnivå. De besitter även stor kunskap, kompetens och förtroendekapital framför allt hos den utsatta grupp individer som är i behov av deras stöd. Att ha ett gott stöd för de som utsätts för mäns våld mot kvinnor samt att ha organisationer som arbetar bildande och opinionsbildande i dessa frågor är av stor vikt och en del i arbetet med att uppfylla regeringens jämställdhetspolitiska mål. Kvinnojoursverksamhet har traditionellt varit idéburet driven något som det finns många fördelar med men som också inneburit svårigheter i form av kortsiktig och osäker finansiering för organisationerna och juridisk osäkerhet rörande avtal från kommunerna. Här finns således stora behov av klarlägganden. Regeringen har vid flera tillfällen påtalat behovet av att stärka kvinnojourer och vidtagit åtgärder för detta från statligt håll. Detta har välkomnats av jourerna men de lyfter fortfarande problematik med finansiering framför allt på lång sikt.

Det är positivt att utredningen ger flera exempel för hur idéburna kvinnojourers verksamhet kan finansieras. Detta välkomnas av Länsstyrelsen då det har även varit stora skillnader i hur kommunerna bedömer sina möjligheter att välja finansieringsform för kvinnojoursverksamhet och många har bedömt att upphandling är enda möjliga finansieringsform. Mot bakgrund av detta finns det ett behov av en tydligare rekommendation på nationell nivå för hur kvinnojourer bäst finansieras.

7.4 Utredningens bedömning om idéburet offentligt partnerskap inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet samt lagreglering

Det finns ett behov av en grund att basera beslut om finansiering inom ramen för idéburet offentligt partnerskap (IOP). Länsstyrelsen förstår utredningens argumentation om att ett lagförslag inte skulle ändra rättsläget men anser att värdet av att samla relevant information i en egen lag skulle kunna motivera ett lagförslag. Sett till det offentliga så har kommunerna haft lättare att ingå IOP än vad staten ansett sig ha och här har argumentationen ofta varit att lagstöd saknats och att upphandling är den enda juridiska vägen att skriva avtal. Här har Länsstyrelsen svårt att se att det finns sätt att undkomma detta utan att lagstifta. Det är därför värt att pröva att sammanställa de förslag som utredningen beskriver om IOP i en ny lag, även om den inte tillför stora förändringar av rättsläget.

7.5 Utredningens förslag om kriterier vid ingående av idéburna offentliga partnerskap inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet

Förslaget tillstyrks. Angående informationsgivning finns anledning att ge MUCF ett större ansvar i den frågan då det är en myndighet som har utarbetade kontakter hos civilsamhället och haft frågor rörande IOP i sin verksamhet sedan tidigare. Därtill är frågan om IOP större än upphandling varför det kan tyckas snävt att lägga den hos Upphandlingsmyndigheten.

10. Andra områden där definitionen av idéburna aktörer kan användas

10.1 Utredningens bedömning angående definitionen av idéburna aktörer och dess användning

Länsstyrelsen har tidigare (se 5.4.3) lyft fram farhågor, motstridigheter och problematiska perspektiv med att använda definitionen och fram för allt registret av idéburna aktörer i



väl-färden på annat sätt. Det finns risk att registret i strid med utredningens uttalade vilja blir både allomfattande och av olika skäl i praktiken tvingande. Det vill säga ingen idéburen organisation som är intresserad av att finnas med i bidragsgivning och annan samverkan med det offentliga – vilket är de allra flesta – skulle våga eller egentligen kunna stå utanför registret. Och eftersom registret anger kriterier som definierar vilka organisationer som kan ingå innebär det i praktiken en offentlig reglering av idéburna organisationer i allmänhet. Registrets användning bör därför enbart vara just kring de idéburna organisationer som vill att deras verksamhet, eller en del av den, ska vara en del av den offentligt finansierade välfärden, något Länsstyrelsen även uppfattar är utredningens uttryckliga vilja. Därav avstyrker vi annan användning av registret.

10.2 Utredningens bedömning angående definitionen av idéburen sektor och att använda den för att ta fram statistik om idéburna aktörer

Tillstyrkes i meningen att producera statistik om idéburna aktörer i välfärden, dock inte för "idéburna sektorn". Registret som det föreslås och tillstyrkes av Länsstyrelsen i denna remiss kommer inte att kunna ge statistik över idéburen sektor utan enbart över den begränsade del av de som kommer att komma fråga för registrering. Det är av stor vikt att statistiken inte gör anspråk på att säga något om sektorn som helhet.

Ärendets beredning

I detta ärende har länsråd Ann Holmlid beslutat efter föredragning av jämställdhetsutvecklare Karin Linkhorst. I den slutliga handläggningen av detta ärende har även följande deltagit: utvecklingsledare mäns våld mot kvinnor Martina Garanovic, integrationsutvecklare Yvonne Thorsson, enhetschef social hållbarhet Linda Pergelius Thorbjörnson, rättschef Gunilla Hansson samt länsjurist Anna Isaksson vid Länsstyrelsen Östergötland.

Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Ann Holmlid

Länsråd

Karin Linkhorst

Jämställdhetsutvecklare