

Finansdepartementet

## Yttrande över SOU 2019:56 Idéburen välfärd

Er beteckning: Fi2019/04187/K

Länsstyrelsen i Norrbottens län yttrar sig över betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56).

### Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen välkomnar och är överlag positiv till utredningens förslag vilka kan främja ett ökat idéburet deltagande i offentlig välfärd.

Länsstyrelsen är positiv till att definitionen avgränsas till just aktörer inom *offentligt finansierad välfärdsverksamhet*, och att registret avgränsas till att enbart gälla dessa aktörer. Syftet med definitionen och registret bör vara tydligt och avgränsat.

Inom ramen för utredningen berörs Länsstyrelsen Norrbotten framförallt som föreslagen register- och tillsynsmyndighet, då ansvaret för att registrera idéburna aktörer i välfärden och tillsynen över det tilltänkta registret föreslås lämnas till de sju länsstyrelser som är tillsynsmyndigheter för stiftelser.

**Länsstyrelsens grundläggande inställning till förslaget om att vara ansvarig registrering- och tillsynsmyndighet är positiv.** Särskilt kopplat till det ansvaret ser länsstyrelsen att vissa frågor behöver utredas ytterligare och förtydligas;

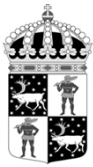
- Avgränsning av välfärdsbegreppet
- Definitionen av idéburna aktörer
- Kriterier för registrering och avregistrering
- Tillsynens omfattning, ingripandemöjligheter och sanktioner
- Finansiering och tidsåtgång

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem och förslag till ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling utan kommentarer annat än att betona att det är önskvärt att det tydliggörs när och hur det är möjligt att reservera upphandlingar för idéburna aktörer, för att det ska ge en trygghet att använda sig av detta på goda grunder och undvika felanvändning.

Det finns områden inom välfärden som kan stärkas genom partnerskap mellan kommuner, regioner, stat och idéburna organisationer. Länsstyrelsen ser positivt på de kriterier och den vägledning för IOP som utredning tagit fram.

Länsstyrelsen ställer sig också positiv till att Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att, i samverkan med andra aktörer, arbeta med informationsinsatser gentemot offentliga och idéburna aktörer med utgångspunkt i de kriterier för IOP som utredningen har tagit fram samt riktade informationsinsatser gällande upphandlingar. Särskilt gällande det fortsatta arbetet med IOP bör MUCF ha en framträdande roll då de har upparbetade kontakter hos det civila samhället och hanterat frågor gällande IOP tidigare.

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens ambition att definitionen och registret skulle kunna användas i andra områden än de som huvudsakligen avses i utredningen, såsom



exempelvis vid bidragshantering och för statistik. Gällande bidragshantering så gör länsstyrelsen dock bedömningen att konsekvenserna och effekterna bör analyseras mer än vad som gjorts i utredningen, exempelvis gällande effekter av ändring av statsbidragsförordningar.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att definitionen möjliggör att det går att ta fram statistik som kan användas för uppföljning och utvärdering. Dock bör det förtydligas att det är just statistik för idéburna aktörer i *offentligt finansierad välfärdsverksamhet* och inte någon samlad statistik för idéburna aktörer eller idéburen sektor.

**Nedan följer några kommentarer kopplade till specifika avsnitt:**

### **3.2 Utredningens avgränsning av begreppet välfärd**

Det framgår inte vad som ingår och avgränsar området *hälsofrämjande verksamhet*. Vad som kan ingå behöver tydliggöras, då det kan vara ett brett område som kan innefatta exempelvis rekreation, idrott och kultur, vilka beskrivs ligga utanför utredningens definition av välfärdsbegreppet.

Det bedrivs också många verksamheter som syftar till att öka människors integration och inkludering i samhället samt att motverka segregation och isolering, som faller under just hälsofrämjande verksamheter. I många fall handlar de om idrott, kultur och rekreation – det bör tydliggöras om dessa typer av verksamheter kan ingå.

Om välfärdsbegreppet är otydligt så kommer också det påverka bedömningen huruvida aktören kommer bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet och det kommer också påverka vilka som kan komma att omfattas av förslagen. Välfärdsbegreppet bedöms kunna förändras över tid, vilket i sin tur också påverkar möjligheten att nå syftet att definitionen av idéburna aktörer ska vara långsiktig, hållbar och uppföljningsbar (s.165).

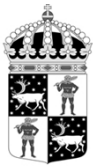
### **Avsnitt. 5.4.3 Definitionen av idéburna aktörer**

Länsstyrelsen är positiv till att definitionen avgränsas till just aktörer inom *offentligt finansierad välfärdsverksamhet*, och att registret just omfattar dessa aktörer. Syftet med definitionen och registret bör vara tydligt och avgränsat.

Den definition av idéburna aktörer som författningsförslaget presenterar ger inte tillräckligt stöd för bedömningen av huruvida en aktör kan registreras. Punkterna 2, 3 och 4 i 1 § bör förtydligas och det bör preciseras hur bedömningen av huruvida aktörerna uppfyller kraven för registrering ska göras. När det till exempel gäller registrering av stiftelser så är kriterierna väldigt vida.

Det bör även beaktas om det finns behov av ytterligare reglering kring huruvida det ska vara tillåtet, och i vilken omfattning, idéburna aktörerna kan använda sig av leverantörer eller köpta externa tjänster i utförandet av välfärdsverksamheterna, eller till löner som inte kan anses vara skäliga/marknadsmässiga.

Det noteras att det i utredningens förslag inte finns med några demokratiaspekter i definitionen. Det bör beaktas någon form av granskning och bedömning utifrån demokrativillkor för de idéburna aktörerna som registreras – oavsett om den sker i registerförfarandet eller i ett senare skede. I demokrativillkorsutredningens kartläggning har det gjorts bedömning att demokrativillkoren är otydligt formulerade och saknar



vägledning (se avsnitt 4.1.4 Demokrativillkorsutredningen). Dock finns det ändå fog för att kunna utestänga och utesluta aktörer som inte har värderingar som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle eller inte respekterar demokratis idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering, att ta del av offentliga medel. Om idéburna icke-demokratiska aktörer har möjlighet att registrera sig kan det leda till att sådana aktörer bedöms legitima att ta del av offentliga medel. Demokrativillkorsutredningens förslag är tänkta att ingå i alla statsbidragsförordningar och dess fortsatta arbete förväntas påverka även denna utrednings fortsatta process. Däremot lämnar utredningen inga egna förslag om hur detta ska beaktas i relation till förslagen i utredningen vilket, är något som efterfrågas.

### **Avsnitt 5.4.5 Förslag till förfarande**

#### *Registret*

Förutsättningar och möjligheter för att myndigheter ska kunna ha utbyte mellan olika myndigheters register efterfrågas, för att kunna förenkla exempelvis ändringar som görs av en aktör.

Det bör framgå om det ska finnas ett register per länsstyrelse eller om det är ett nationellt register. De bör också framgå om den idéburna aktören ska ansöka om registrering där den har sin hemvist eller där den har för avsikt att bedriva den offentligt finansierad välfärdsverksamhet och hur det påverkar tillsynen.

#### *Ändringar*

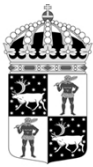
Det bör förtydligas vilka ändringar som ska anmälas, hur kontrollen av ändringarna ska göras och vilken kvalitetsnivå registret ska hålla. Vad gäller stiftelser gör länsstyrelserna omfattande kontroller av protokoll och beslutsförhet. Om samma kontroller ska göras av registermyndigheten för idéburna aktörer innebär detta en relativt stor arbetsinsats. Det finns även frågetecken kring vilket ansvar registermyndigheten har om aktörerna inte inkommer med ändringar som ska anmälas, exempelvis att anmäla förändringar gällande kontaktperson eller om stadgeändringar görs.

#### *Tillsyn*

Det måste tydligare anges vilken ambitionsnivå som tillsynen ska ha. Om avsikten är, som ordalydelsen ger vid handen, att tillsynen endast ska kontrollera att kriterierna för registrering fortfarande uppfylls måste detta tydliggöras. Frågan är dock vad man uppnår med en sådan begränsad tillsyn. Att registret förutom att vara uppdaterat även innehåller korrekta uppgifter bör vara målet. För att registret ska kunna vara ett användbart verktyg behövs kvalitativ bedömning och en tillsyn med riktlinjer och tillräckligt mycket resurser. Till exempel behövs det ses över i vilken mån värdeöverföringar ska granskas för att kunna utreda om otillåtna överföringar skett, vilket är ett omfattande och kvalificerat arbete. Om registret ska kunna användas måste registret kunna försäkra att aktören lever upp till de krav som ställs, både för det offentliga aktörernas del men också de idéburnas. I lagförslagets 11 § bör det förtydligas mot vem eller vilka förelägganden kan riktas mot, och ta emot delgivning, då det endast är en kontaktperson som ska finnas med i registret enligt 3 §.

#### *Ingripandemöjligheter*

Det bör övervägas om ytterligare ingripandemöjligheter ska finnas om en aktör bryter mot bestämmelser.



#### **Avsnitt 5.4.6 Avregistrering och fortsatt begränsning av värdeöverföringar**

Det behöver tydliggöras om det är länsstyrelsernas roll att säkerhetsställa att otillåtna värdeöverföringar inte sker inom fem år efter att avregistrering skett.

#### **Avsnitt 5.4.8. Sanktioner**

Det framgår inte om avsikten är att tillsynsmyndigheten ska agera om det uppkommer misstanke om missbruk av definitionen och vilket utrednings- och anmälningsansvar tillsynsmyndigheten har.

#### **Avsnitt 7.5 Utredningens förslag**

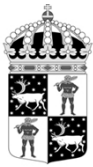
Länsstyrelsen ställer sig positiv till de framtagna kriterierna för IOP inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Så även till uppdraget som föreslås ges till Upphandlingsmyndigheten, att i samverkan med andra aktörer, arbeta med informationsinsatser gentemot offentliga och idéburna aktörer med utgångspunkt i de kriterier för IOP som utredningen har tagit fram. Särskilt gällande det fortsatta arbetet med IOP bör MUCF ha en framträdande roll då de har upparbetade kontakter hos det civila samhället och hanterat frågor gällande IOP tidigare.

Länsstyrelsen är inte utförare av de identifierade välfärdsverksamheterna, men kan i vissa fall ha en stödjande funktion. Länsstyrelsen har kontakt med kommuner, andra myndigheter, region och idéburna aktörer inom en bredd av olika områden. De områden som knyter an närmast till utredningens definition och avgränsning av välfärdverksamheter är främst kopplade till alla de uppdrag som finns inom social hållbarhet. Där stödjer, samordnar och samverkar Länsstyrelsen inom ett flertal områden för vilka alla de identifierade välfärdsverksamheterna har betydelse för uppdragens måluppfyllelse. Integration är ett av de områden som ingår i utredningens välfärdsbegrepp där Länsstyrelsen har konkreta uppdrag. De av utredningen föreslagna förändringarna skulle kunna vara till nytta för flera områden och uppdrag inom social hållbarhet, då det kan möjliggöra för de offentliga aktörerna och de idéburna aktörerna att göra gemensam sak och på så vis uppnå ökad gemensam måluppfyllelse. Samverkan sker mellan det offentliga och idéburna aktörer, men förslagen skulle kunna bidra till ökade möjligheter till mer formaliserade former av samverkan där det är lämpligt. Länsstyrelsen vill samtidigt betona att det är viktigt att slå vakt om idéburna aktörers oberoende och frihet, särskilt då den idéburna sektorn i många fall kan ha en viktig roll i att granska och påvisa brister som finns hos det offentliga.

#### **Avsnitt 10.1 Bidragsgivning**

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens ambition att definitionen och registret skulle kunna användas i andra områden än de som huvudsakligen avses i utredningen, såsom exempelvis vid bidragshantering, där definitionen beskrivs kunna minska den administrativa belastningen. Länsstyrelsen anser dock att konsekvenser och risker med detta bör framgå tydligare än vad det gör i utredningen.

Precis som utredningen belyser så har olika bidrag bedömningskriterier som kan utesluta vissa aktörer att söka, samt andra kriterier där aktören granskas om den lever upp till olika krav. För att bedömningar ska ske på annat vis för statliga bidrag som är förordningsstyrda så måste det göras förordningsändringar. Att exempelvis genomföra förändringar i statsbidragsförordningar bedömer länsstyrelsen som något som går utöver utredningens huvudsakliga syfte, och som kan behöva analyseras vidare.



Vid exempelvis bedömning av statsbidrag utifrån förordning (2016:1364) om statsbidrag till verksamhet för asylsökande mfl. som tas upp som ett exempel i utredningen så görs en annan typ av kontroll utifrån andra kriterier än vad det skulle göras av en organisation som får registrera sig i registret för *idéburna aktörer i offentlig finansierad välfärd*. Det rör sig exempelvis om demokratikriterier, att aktören ska ha bedrivit verksamhet minst ett år före ansökan om bidrag, skuldkontroll, kapacitet m.m. För att bedöma detta görs en annan typ av granskning än vid en registrering i det föreslagna registret och som kan göras utifrån den information som föreslås finnas i registret. Stiftelser är inte berättigade att söka medlen då de saknar demokratisk uppbyggnad. Det lyfts att den administrativa bördan skulle bli mindre för att inte varje offentlig aktör skulle behöva kontrollera att förutsättningarna är uppfyllda i varje enskilt fall, men här är det viktigt att beakta att i relation till bidragsgivning så är det ofta inte samma kriterier som bedöms som i registerförfarandet för *idéburna aktörer i offentlig välfärd* och konsekvenserna av detta behöver belysas.

Användandet av definitionen i bidragshantering skulle också i många fall öppna upp för fler aktörer att söka, vilket kan påverka en del aktörers möjligheter att bedriva verksamhet. För vissa aktörer som inte söker medel så ofta, eller stora summor, så kan ett registerförfarande med ökad myndighetskontakt och en avgift vara avskräckande och höja trösklarna att söka. Definitionen och registret ska kunna användas där det är lämpligt, och bygga på frivillighet men det är det offentliga som sätter förutsättningarna för de idéburna aktörerna beroende på om och hur definitionen och registret används. Används definitionen och registrering i stor utsträckning kan det finnas risk för föreningar som inte registrerat sig hamnar utanför bidragsgivning och även annan form av dialog och samverkan. Viss risk finns också för att idéburna aktörer kan känna sig nödgade att rikta sin organisation och verksamhet för att erhålla bidrag. Det är inte heller helt tydligt om förslagen för bidragsgivning gäller endast de verksamheterna som innefattas av välfärdsbegreppet. Uppskattningen om hur många aktörer som skulle kunna omfattas bedöms öka avsevärt om också bidragsgivning innefattas.

Länsstyrelsen ser också att det finns fördelar med att definitionen skulle kunna användas i bidragsgivning; fler aktörer skulle kunna söka och den administrativa bördan skulle kunna minskas om kriterierna för att erhålla bidrag stämmer överens med vad som granskas för att ingå i registret för idéburna aktörer inom offentlig välfärd.

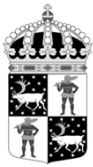
**Konsekvenserna och riskerna av att använda definitionen och registret vid bidragsgivning bör analyseras och belysas mer än vad som framgår i utredningen.**

## Avsnitt 10.2 Statistik

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att definitionen kan användas för statistik. Statistik kan då tas fram för just det ändamålet som registret upprätthålls för, *idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärd*, och bidra till att ge en bild av om förändringarna leder till önskad effekt. Den statistiken är viktig för uppföljning och utvärdering men utgör endast den begränsade del av de som kommer att komma i fråga för registrering. Statistiken kan inte representera den mångfald av aktörer som finns inom det civila samhället/idéburna sektorn.

### 12.2.1 Konsekvenser för staten

Det är oklart vilka ekonomiska konsekvenser förslaget får. Omfattningen av registermyndighetens kontroll och tillsyn inte är tydlig. Tidsåtgången kan därmed inte beräknas på ett underbyggt sätt. En långsiktig och hållbar finansiering för



registerhantering- och tillsyn är betydande för att hantera det på ett kvalitativt sätt. Länsstyrelsens bedömning är att utredningens bedömning av arbetsinsatsen är lågt räknad.

Om ändringarna träder i kraft kommer det krävas information och kompetenshöjande insatser också inom det offentliga såväl som hos de idéburna aktörerna. Det finns annars risk för osäkerhet när och hur de olika förslagen kan användas, vad som är tillåtet och inte tillåtet m.m. vilket stävjar avsikten att i högre grad möjliggöra ett ökat idéburet deltagande i välfärden.

Definitionen och registret som föreslås har inget egenvärde i sig, utan det är effekterna av vad de kan resultera i som är av betydelse i slutändan. Länsstyrelsen kan komma att vara en offentlig aktör som kan komma att nyttja de förändringar som föreslås i lagstiftningen, och vara en part i att upprätta IOP tillsammans med idéburna aktörer med hjälp av vägledningen som tagits fram och eventuellt använda definitionen och registret vid exempelvis bidragsgivning. Länsstyrelsen skulle också kunna vara en aktör som främjar samverkan i länet tillsammans med kommunerna där det är lämpligt. IOP är för många aktörer inom det offentliga ett nytt område och det kan behövas informations- och kunskapshöjande insatser för att stimulera framväxten av fler IOP:n både internt och externt tillsammans med idéburna aktörer, och för att vara ett komplement till upphandling och bidragsgivning såsom syftet beskrivs (s.329). Det krävs tid och resurser samt kunskapshöjande insatser inom området då det inte är något som är upp- och inarbetat hos många aktörer och där det kan finnas osäkerhet om vad som är tillåtet och vilka möjligheter som finns.

### **Allmänna synpunkter**

Länsstyrelsen lyfter också att det kan finnas andra områden som skulle kunna gagnas av förslagen i utredningen, men att de inte ryms inom den definition av välfärd (avsnitt 3.1.2) som definieras av utredningen och därmed inte berörs. Ett sådant är djurskydd, där Länsstyrelsen kontinuerligt samverkar med aktörer som bedriver ideell verksamhet. Det finns stora vinster i om denna typ av verksamhet skulle vara möjlig att upphandla.

Det vore också intressant att ta del av hur förslagen i utredningen kan komma att påverkas utifrån en kartläggning och analys hur den geografiska spridningen av idéburna aktörer ser ut i landet, och gällande olika områden, då förutsättningarna ser väldigt olika ut.

### **Beslutande**

Beslut om yttrande har fattats av Landshövding Björn O. Nilsson. Handläggare Lilian Sahlin har varit föredragande av ärendet. I den slutliga handläggningen av ärendet har Avdelningschef samhälle Karin Börjesson deltagit men även deltagare från Rättsenheten, enheten för Samhällsplanering- och kulturmiljö, Djurskydds- och veterinärenheten och enheten för Internationalisering och tillväxt har medverkat.

### **Kopia**

[fi.ofa.k.remisser@regeringskansliet](mailto:fi.ofa.k.remisser@regeringskansliet)  
[torkel.winbladh@regeringskansliet.se](mailto:torkel.winbladh@regeringskansliet.se)

**Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter**

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på [www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd)