

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Beteckning: Fi2026/01570

Promemoria - Åtgärder för att öka antalet registrerade i Kammarkollegiets register för idéburna organisationer

Rädda Barnen tackar för möjligheten att lämna synpunkter på promemorian *Åtgärder för att öka antalet registrerade i Kammarkollegiets register för idéburna organisationer*.

Om Rädda Barnen och Rädda Barnen Velfärd

Rädda Barnen är världens största självständiga barnrättsorganisation, vi fokuserar på hållbara insatser, både akuta och långsiktiga. Vår vision är att göra barnkonventionen verklig för varje barn. Rädda Barnen är ett demokratiskt riksförbund organiserade i 115 lokalföreningar över hela landet. Rädda Barnens riksförbund driver idéburen välfärdsverksamhet organiserat i Rädda Barnen Velfärd med målsättningen att genom hållbara insatser stärka samhällets förmåga att förbättra livsvillkoren för utsatta barn i Sverige. Vi stärker barns rätt till hälsa, utbildning, trygghet och skydd genom att etablera verksamhet inom vård, omsorg och utbildning. Vi driver social innovation, metodveckling och påverkan för att långsiktigt utveckla välfärdssystemet till det bättre.

Sammanfattande synpunkter

Rädda Barnen är positiva till ett register över idéburna aktörer i välfärden och tror att det rätt utformat kan stärka välfärden i Sverige genom att förbättra idéburna organisationers förutsättningar att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden som röstbärare och utförare.

Även om intentionen med ett register är tydlig och bra uppstår i realiteten en del hinder för att registret ska kunna fylla avsedd funktion. Värdet för både idéburna och offentliga aktörer uteblev i och med registrets utformning och krav. Registret var tänkt att underlätta för offentliga aktörer att hitta idéburna aktörer, möjliggöra ökad samverkan och främja upphandlingar enligt LOU och valfrihetssystem enligt LOV som reserveras för idéburna aktörer. Värdet för de idéburna aktörerna var att minska de administrativa kraven vid bland annat reserverad upphandling.

Översynen av registret för idéburna organisationer som nu genomförts för att utvärdera villkoren, analysera behovet av ändringar i regelverket och föreslå åtgärder för att öka antalet registrerade idéburna organisationer i registret är ett viktigt steg. Dessvärre kvarstår dock flera hinder och farhågor trots de nya förslagen. Ett av de tydligaste är koncerninterna värdeöverföringar, som även med nuvarande förslag riskerar att utgöra ett fortsatt stort hinder. Värdeöverföringar inom idéburna organisationsstrukturer bör möjliggöras under förutsättning att medlen fortsatt används för allmännyttiga ändamål och skyddas mot privat vinstuttag. Även motiv för och nyttan med att registrera en organisation i registret saknas,

vilket innebär att antalet registrerade idéburna organisationer fortsatt kommer att vara förhållandevis lågt.

För att registret ska få avsedd effekt behöver även avgifterna och finansieringen ses över och registreringens praktiska nytta tydliggöras.

Ett självreglerande system bör övervägas för ökad legitimitet

Åtgärder för att öka antalet registrerade i registret för idéburna organisationer

4.1 Fler idéburna organisationer ska kunna registrera sig

Förslag: Idéburna organisationer som inte bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet ska kunna registrera sig i registret för idéburna organisationer.

Rädda Barnen avstyrker detta förslag i sin nuvarande utformning med motiveringen att det inte löser de hinder som idag finns. Motivet för att utöka registret till att även omfatta idéburna organisationer som inte bedriver eller har för avsikt att bedriva välfärd fyller inte den eftersträlvade funktionen så länge värdeöverföringar till dessa organisationer inte är tillåtna.

Organisationens huvudsakliga syfte ska vara att tillhandahålla en allmännyttig välfärdstjänst eller att delar av en verksamhet ska tillhandahålla allmännyttiga välfärdstjänster. Vi bedömer att det finns behov av att kunna registrera en organisation vars huvudsyfte inte är att bedriva välfärdsverksamhet, men som behöver registreras för att möjliggöra tillåtna värdeöverföringar mellan organisationer inom samma "koncern".

Den föreslagna begränsningen innebär i dag att eventuella överskott i en registrerad idéburen organisation (Rädda Barnen Välfärd) inte får överföras till den ideella moderorganisation (Rädda Barnens riksförbund) som inte är registrerad. Detta utgör ett reellt hinder. Hade en registrerad organisation som bedriver välfärdsverksamhet kunnat göra en värdeöverföring till en registrerad idéburen organisation som inte bedriver välfärdsverksamhet, hade detta hinder överkommit.

Begränsningen av värdeöverföringar ska bidra till att säkerställa att överskott från offentligt finansierad välfärdsverksamhet inte används för kommersiella intressen, vilket är rimligt. Men föreningar i civilsamhället är inte kommersiella bolag. Därför träffar denna begränsning fel. Ett aktieägartillskott från en moderorganisation till ett helägt dotterbolag innebär i ett koncernperspektiv inte att nettoförmögenheten minskar, tillgången byter endast form. Enligt den associationsrättsliga förståelse som präglar svensk rätt utgör detta därmed inte en värdeöverföring i egentlig mening. Genom att Kammarkollegiets register och förarbeten tillämpar en vidare tolkning av värdeöverföringsbegreppet än aktiebolagslagen, skapas ett oavsiktligt och oöverstigit hinder för grundläggande kapitalförsörjning i uppstartsfasen.

Dock finns ett behov av att kunna registrera en organisation vars huvudsyfte inte är välfärdsverksamhet. Det finns organisationer idag vars huvudsyfte inte är välfärdsverksamhet men som levererar välfärdstjänster. Att starta verksamheter inom offentligt finansierad

välfärd kräver stor kompetens, tillgång till kapital och ett långsiktigt risktagande. Även om det är möjligt för nya enskilda aktörer att starta upp småskaliga verksamheter lokalt så är det knappast möjligt för mer omfattande verksamheter såsom inom individ- och familjeomsorg, vård eller skola.

Aktörer som har förmåga att starta sådana verksamheter är ofta redan etablerade aktörer inom civilsamhället med grundläggande stabilitet och struktur. Det kan exempelvis vara barnrättsorganisationer, patient- eller brukarorganisationer, församlingar eller samfund, idrotts- eller friluftorganisationer. Dessa har i sig ett annat huvudsyfte än att utföra offentligt finansierad välfärd, men sådan verksamhet kan för dem vara ett led i att uppfylla sitt grundsyfte, vilket i sig har en allmännyttig karaktär.

Regelverket behöver ge tydliga och ändamålsenliga förutsättningar för moderorganisationer att finansiera uppstart och utveckling av idéburen välfärdsverksamhet. Det behöver klargöras hur lån, villkorade kapitaltillskott och återbetalningar ska bedömas samt vilka förändringar som krävs för att möjliggöra långsiktig finansiering inom idéburna organisationsstrukturer.

Ett hinder som kvarstår trots de föreslagna ändringarna är oklarheten kring hur en moderorganisation i civilsamhället tillfälligt kan tillskjuta medel för uppstart eller uppskalning av sådan verksamhet och sedan återfå dessa då verksamheten uppnått ekonomisk bärighet. Detta hinder försvårar för aktörer som inte är vinstdrivna då de har mer begränsade förutsättningar att finansiera långsiktiga satsningar genom banklån. Under en uppbyggnadsfas är det vanligt att verksamheten går med underskott, i en sådan situation är lån inte heller ett fungerande instrument eftersom det krävs tillräckligt med eget kapital för att bära uppbyggnadsfasens underskott och undvika konkurs. Dessa medel som i Rädda Barnens fall är villkorade aktieägartillskott behöver kunna återföras till moderföreningen när verksamheten är etablerad och bär sig.

Flera hinder som följer av begränsningarna av värdeöverföringar löses därför inte med förslaget. Därtill saknas värdet eller nyttan för idéburna aktörer som inte bedriver eller har för avsikt att bedriva välfärd att registrera sig. Redan idag finns flera register/sammanställningar över civilsamhällets organisationer och fler är föreslagna och under bearbetning. Det blir inte rimligt för sektorn att finnas med i flera olika register/sammanställningar eftersom det innebär både administrativa kostnader och registerkostnader, utan några direkta fördelar eller värden.

4.2 Begränsningen om värdeöverföringar ska inte omfatta aktörer som inte bedriver offentligt finansierad välfärdsverksamhet

Förslag: Idéburna organisationer som inte bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet ska inte omfattas av begränsningen om värdeöverföringar

Rädda Barnen avstyrker detta förslag, med motiveringen att förslaget inte löser de hinder som finns idag. Hade värdeöverföring möjliggjorts mellan registrerade organisationer som bedriver eller har för avsikt att bedriva välfärd och de registrerade organisationer som inte bedriver eller har för avsikt att bedriva välfärd, hade ett hinder överkommit. Men så är inte förslaget utformat. Som framkommer av vår motivering i avsnitt 4.1 ser inte Rädda Barnen värdet av att

registrera organisationer som inte bedriver eller har för avsikt att bedriva välfärd med den nu föreslagna utformningen.

Om värdeöverföringar skulle tillåtas mellan en organisation som bedriver eller har för avsikt att bedriva välfärd och en organisation som inte har sådan avsikt skulle istället en mer specifik begränsning kunna införas. Det bör därför övervägas en begränsning som följer med det överförda kapital som genererats av överskott från offentligt finansierad välfärd, det vill säga inte omfattar hela den mottagande verksamhetens tillgångar. På så sätt nås en bättre träffsäkerhet mellan regleringen och det som den syftar till att uppnå. Det skulle på ett mer träffsäkert sätt säkerställa syftet, att vinst som genereras av offentligt finansierade välfärdsinsatser återinvesteras och inte delas ut för privat vinning. Samtidigt skulle det minska risken för att attrahera aktörer som önskar göra sådan vinst och är beredda att invänta tidsfristens utgång för att därefter kunna tillgodogöra sig överskottet.

4.3 Registret ska innehålla fler uppgifter

Förslag: Registreringen ska omfatta

- uppgift om vilken verksamhet den idéburna organisationen bedriver,
- information om huruvida den idéburna organisationen bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet, och
- den idéburna organisationens huvudsakliga verksamhetsorter.

Kammarkollegiet ska på sin webbplats tillhandahålla information om innehållet i registret.

Rädda Barnen tillstyrker delvis förslaget. Uppgift om vilken verksamhetstyp en organisation bedriver eller har för avsikt att bedriva samt organisationens huvudsakliga verksamhetsorter är viktiga då det kan bidra till att möjliggöra för offentliga aktörer att hitta idéburna aktörer som bedriver välfärd. Detta efterfrågades redan när registret ursprungligen togs fram. Därför tillstyrker vi dessa delar av förslaget.

För att uppgifterna ska ge ett praktiskt mervärde behöver registret vara sökbart utifrån verksamhetsområde och geografiskt verksamhetsområde. Utformningen bör ske i dialog med idéburna organisationer och offentliga aktörer som ska använda registret. Uppgifter bör så långt som möjligt kunna återanvändas från befintliga register för att undvika dubbelrapportering.

Rädda Barnens invändning mot den andra punkten gäller den föreslagna uppdelningen och dess konsekvenser för tillåtna värdeöverföringar. Om registret breddas är det nödvändigt att tydligt kunna identifiera de organisationer som bedriver eller avser att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Se vidare vårt resonemang i avsnitt 4.1.

4.4 Tiden för begränsningen om värdeöverföringar efter avregistrering ska kortas ned

Förslag: Tiden som begränsningen om värdeöverföringar fortsätter att gälla vid avregistrering ska kortas ned från fem till tre år.

Rädda Barnen avstyrker detta förslag, med motiveringen att förslaget fortsatt innebär en betungande uppgift för små aktörer samtidigt som det ökar risken för missbruk vilket i sig på lång sikt kan undergräva förtroendet för registret och därmed drabba de seriösa aktörerna.

Det bör istället övervägas att korta tiden ännu mer för de som kan visa att de gjort en tillåten överföring i de fall det finns tillgångar.

Ett system bör därför övervägas där efterkontrollen knyts till kvarvarande ekonomiska värden, inte till en schablonmässig tidsperiod. En organisation som efter avregistrering visar att medel och tillgångar som genererats under registreringstiden har använts för det allmännyttiga ändamålet eller överförs till en tillåten mottagare bör kunna befrias från begränsningen i förtid. Om organisationen däremot behåller sådana värden bör begränsningen och skyldigheten att lämna uppgifter på myndighetens begäran fortsätta att gälla till dess att organisationen visar att värdena har disponerats på ett tillåtet sätt. Se även motiveringen i avsnitt 4.2.

Registreringsmyndigheten ska ges mandatet att besluta att begränsningen upphör när organisationen visat att den inte längre innehar tillgångar som omfattas av begränsningen.

4.5 Skyldigheten att årligen rapportera värdeöverföringar ska tas bort

Förslag: Skyldigheten för en idéburen organisation att skriftligen varje år lämna uppgifter om värdeöverföringar ska tas bort.

Rädda Barnen tillstyrker förslaget. Kravet på årlig rapportering av värdeöverföringar är administrativt betungande för både Kammarkollegiet och de idéburna organisationerna. Det är av stor vikt att den administrativa bördan är proportionerlig i relation till risker. Vi vill samtidigt påminna om att flera hinder och farhågor kvarstår vad gäller hur reglerna om värdeöverföringar ska kunna efterlevas utan att idéburna organisationers möjligheter att fullgöra sina allmännyttiga ändamål försvåras.

Ett alternativ till en sådan redovisningsskyldighet kan vara att myndigheten i stället vid närmare kontroll i sin tillsyn kan välja att begära in underlag för att granska affärshändelserna. Det skulle ge myndigheten större frihet i sitt arbete med registret och möjliggöra en mer behovsanpassad och riskbaserad tillsyn. En sådan ordning bedöms vara både tillräcklig och proportionerlig för att säkerställa efterlevnaden av reglerna.

4.6 Straffbestämmelsen för överträdelser av begränsningen om värdeöverföringar tas bort

Förslag: Straffbestämmelsen för överträdelser av begränsningen om värdeöverföringar ska tas bort.

Rädda Barnen tillstyrker förslaget med motiveringen att det nuvarande regelverket inte är proportionerligt i förhållande till den frivilliga registreringsmöjligheten.

Straffbestämmelsen utgör en alltför ingripande åtgärd för ett register som i sig inte ger några direkta fördelar vad gäller möjligheten att delta i offentliga upphandlingar eller erhålla olika

former av bidrag. Administrativa åtgärder vid överträdelse är tillräckliga och otillåtna värdeöverföringar kan i vissa fall vara straffbara enligt annan lagstiftning.

4.7 En idéburen organisation som gör överföringar i strid med begränsningen om värdeöverföringar ska avregistreras

Förslag: En idéburen organisation som gör värdeöverföringar i strid med begränsningen om värdeöverföringar ska avregistreras.

Om det är tillräckligt får registreringsmyndigheten i stället meddela varning.

Rädda Barnen tillstyrker förslaget som vi anser vara proportionerligt i förhållande till registrets nytta. I övrigt hänvisar vi till motiveringen i avsnitt 4.6.

Tillämpningen behöver vara förutsebar och proportionerlig. Det bör därför finnas tydlig vägledning om vilka omständigheter som ska beaktas vid valet mellan varning och avregistrering och vilken betydelse organisationens åtgärder för att rätta till en överträdelse ska ha. Konsekvenserna av en avregistrering för pågående offentligt finansierad verksamhet behöver också belysas, särskilt med hänsyn till kontinuiteten för de personer som tar del av verksamheten.

Övriga synpunkter om genomförande och uppföljning

Registrets användning och behovet av vägledning

För att fler idéburna organisationer ska vilja registrera sig behöver registreringen medföra en tydlig praktisk nytta. Kammarkollegiet och Upphandlingsmyndigheten bör gemensamt tydliggöra hur registret kan användas som underlag vid reserverad upphandling och reserverade valfrihetssystem. Det bör framgå vilka förhållanden registreringen styrker och vilka bedömningar den offentliga aktören behöver göra därutöver. Målet bör vara att minska återkommande uppgiftslämnande och dubbelprövning.

Rädda Barnen anser att ändringarna behöver följas av riktade informations- och vägledningsinsatser till både idéburna organisationer och offentliga aktörer. Vägledningen bör tas fram i dialog med sektorn och innehålla praktiska exempel på bland annat värdeöverföringar, finansiering inom idéburna organisationsstrukturer och konsekvenser av avregistrering.

Uppföljning och statistik

Reformen bör följas upp utifrån om den förbättrar idéburna organisationers förutsättningar att bedriva och utveckla välfärdsverksamhet. Antalet registrerade organisationer är inte i sig ett tillräckligt mått på om registrets ursprungliga syfte uppnås. Uppföljningen bör även omfatta organisationernas administrativa kostnader och offentliga aktörers användning av registret.

Registret bör utvecklas så att det bidrar till bättre kunskap om idéburen välfärd. Ett frivilligt register kan dock inte ensamt ge en heltäckande bild av sektorns omfattning och utveckling. Registerutvecklingen behöver därför samordnas med arbetet för en mer heltäckande statistik om idéburna utförare inom välfärden.

Ett självreglerande system för ökad legitimitet

För att registret ska fylla en verklig funktion och attrahera fler seriösa aktörer bör Finansdepartementet på sikt överväga en ordning som tillämpas på andra områden, där en branschorganisation eller ett privaträttsligt organ (exempelvis Famna, som redan ställer höga krav på att medlemmar inte gör vinstuttag) ges ett lagstadgat uppdrag att förvalta eller kvalitetssäkra delar av detta. Det skulle öka registrets legitimitet, förankra det i sektorns egen praktik och skapa ett ändamålsenligt självregleringssystem i stället för ett statligt register vars mervärde i dag upplevs som begränsat.

För Rädda Barnen,

Johannes Nilsson

vd, Rädda Barnen Välfärd & Rädda Barnen Vård och omsorg.