



Länsstyrelsen
Västra Götaland

Helena Schultz
Funktionschef

YTTRANDE
2020-05-04

Diarienummer
206-1706-2020

Sida
1(7)

Regeringskansliet
Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkandet Idéburen välfärd

(dnrFi2019/04187/K)

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

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag och ställer sig 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 uppdraget är det önskvärt att följande delar förtydligas och utreds ytterligare.

- Kriterierna för registrering och avregistrering
- Omfattningen av tillsynen och överväganden om ingripandemöjligheter
- Föreskriftsrätt för registermyndigheten
- Möjligheten att dela information med andra myndigheter
- Finansiering

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.

Den föreslagna regleringen ser inte ut att 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.

Synpunkter på betänkandets förslag

Avsnitt 5.4.3 En definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet

Att en stiftelse eller ideell förening har ett organisationsnummer behöver inte per automatik innebära att det är en sådan juridisk person. Det bör därför framgå om det i samband med prövningen om registrering ska göras någon ytterligare utredning av den juridiska personens status eller om det räcker med att den juridiska personen visar att den har ett organisationsnummer.

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 om aktören uppfyller kriterierna.

Punkten 2. har ett syfte som är oegennyttigt

Vad som är oegennyttigt syfte bör förtydligas i så stor utsträckning som det är möjligt. I det sammanhanget bör även klargöras om det kan godtas att en idéburen aktör har flera oegennyttiga syften, så länge ett av dem avser välfärdsverksamhet.

Punkten 3. bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet

I detta avseende efterlyses vägledning för hur bedömningen ska göras av 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.

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

Det saknas uttalanden i frågan om en aktör som uppfyller kravet på oegennyttigt syfte och som också bedriver annan oegennyttig verksamhet utöver välfärdsverksamhet. Är det möjligt för en aktör som vill registrera sig att använda överskott från välfärdsverksamheten för att finansiera en annan oegennyttig verksamhet som aktören bedriver?

Avsnitt 5.4.5 Förslag till förfarande

I de fall en idéburen aktör finns registrerad hos annan myndighet vore det lämpligt att ge förutsättningar för utbyte av uppgifter mellan registret och andra myndigheters register. Om en idéburen aktör ändrar till exempel postadress bör det vara tillräckligt att den ändringen registreras hos en myndighet och att andra myndigheters register uppdateras samtidigt. Eventuellt kan verksamt.se nyttjas för att anmäla vissa ändringar.

Registret över idéburna aktörer

För vissa av de juridiska personer som kan bli aktuella som idéburna aktörer registreras inte heltäckande information i något annat register. Detta gäller för ideella

föreningar. I de register där ideella föreningar förekommer saknas uppgifter om styrelse och behörig företrädare. Utredningen föreslår att dessa uppgifter ska skickas till registermyndigheten. Det framgår dock inte om registret ska innehålla dessa uppgifter. Detta innebär att det kan bli en mer omfattande registerhållning eftersom det kan bli ett nationellt register för de ideella föreningar som också registrerat sig som en idéburen aktör. Med det följer också att registermyndigheten kan komma att behöva svara på omfattande frågor om vilka som ingår i föreningars styrelse m.m.

Det bör därför förtydligas vilka ändringar som behöver anmälas för en ideell förening och även vilken prövning registermyndigheten ska göra. Inom uppdraget med stiftelser kontrollerar myndigheten exempelvis anmälda ändringar av styrelsen utifrån stadgar, styrelseprotokoll, beslutsförhet och liknande. Om samma prövning ska göras av registermyndigheten för en idéburen aktör behöver detta förtydligas samt lyftas att det innebär en annan och mer omfattande arbetsinsats.

Uppgifter som registermyndigheten behöver

Utredningen föreslår att de uppgifter som ska skickas in bör vara sådana uppgifter som krävs för att myndigheten ska bedöma om kriterierna i definitionen fortfarande är uppfyllda. Länsstyrelsen förutsätter att närmare bestämmelser om hur registret ska utformas och vilka krav som ställs på till exempel hur kontaktperson utses, lämnas i förordning. I det arbetet bör också övervägas i vilken mån bestämmelserna kan göras mer teknikneutrala och möjliggöra kommunikation via elektronisk myndighetspost.

Samtidigt ska nämnas att andra personuppgifter kan komma att skickas in och behandlas av myndigheten. Det bör tydliggöras att registermyndigheten har rätt att registrera även dessa uppgifter i ett register för stöd i handläggningen.

Av lydelsen i den föreslagna 3 § uppfattar länsstyrelsen det som att det är dessa uppgifter som ska framgå av registret och som kommer att lämnas ut i de fall intyg eller bevis på registreringen ska ges. Även datum för när ändringar i registret är gjorda bör noteras på sådant intyg eller bevis. Det bör framgå av förordning vilka uppgifter ett bevis eller intyg ska innehålla.

Tillsyn

Länsstyrelsen ser ett behov av att komplettera utredningen med att tydliggöra omfattningen av tillsynen. Som länsstyrelsen uppfattar det utgörs tillsynen av att kontrollera att kriterierna för registrering fortfarande uppfylls. För att ge registret legitimitet bör det ske en mer omfattande prövning än att endast registrera de uppgifter som lämnas in. Det är också viktigt att det finns tillräckliga resurser för tillsynen.

För att kontrollerna 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 de inte gör några otillåtna värdeöverföringar är ett mycket omfattande och kvalificerat arbete. Om detta inte är avsikten bör ändå någon form av kontroll av otillåtna värdeöverföringar göras för att registret ska få legitimitet och inte riskera att bli en falsk kvalitetsstämpel.

Den föreslagna 11 § som reglerar föreläggande bör förtydligas på så sätt att det framgår mot vem eller vilka förelägganden kan riktas. Det är endast kontaktpersonen som ska registreras enligt föreslagen 3 §. Om avsikten är att den person som

registreras som kontaktperson också ska vara särskilt behörig att ta emot delgivning enligt 11 § för den registrerade idéburna aktören så behöver det framgå. Som exempel kan nämnas att det i bestämmelserna om tillsyn i 9 kap stiftelselagen (1994:1220) anges att förelägganden kan riktas mot enskilda styrelseledamöter i en stiftelse. Det bör även tydliggöras vem som dömer ut vitet. Enligt stiftelselagen är det i vissa fall tillsynsmyndigheten som dömer ut vitet.

Enligt föreslagen 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.

Sekretess

Det kan finnas uppgifter som den idéburna aktören lämnar in till registermyndigheten, exempelvis inom tillsynen, som är i behov av sekretesskydd. Det kan handla om uppgifter om den idéburna aktörens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att aktören lider skada om uppgiften röjs. Det skulle även kunna vara uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens tillsyn. Tillsynen över registret med idéburna aktörer behöver därför tas upp i offentlighet- och sekretesslagen (2009:400) eller offentlighet och sekretessförordningen (2009:641) med bilaga. Länsstyrelsens tillsyn av stiftelser regleras i 30 kap. 18 § OSL och tillsynen enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) regleras i 30 kap. 23 § OSL och 9 § offentlighet och sekretessförordningen punkten 145.

Ingripandemöjligheter

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.

I länsstyrelsernas tillsyn av stiftelser är erfarenheten att myndighetens förelägganden i vissa fall inte efterlevs och att det är först när föreläggandet förenas med vite som det ger effekt. Om det är fråga om okunskap eller nonchalans från stiftelserna är oklart men det visar på att tillsynsverktygen i vissa fall inte är tillräckligt verkningsfulla. En liknande situation skulle kunna bli aktuell i detta fall vilket kan påverka möjligheterna att utöva en effektiv tillsyn.

Inom länsstyrelsernas tillsyn enligt penningtvättslagen finns möjlighet att rikta ett föreläggande 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. Denna möjlighet infördes 2017 och i motiven till bestämmelsen uttalades att sanktionsavgiften skulle verka effektivt, proportionerligt och avskräckande.

Det kan uppkomma situationer efter avregistrering (frivillig eller av myndigheten) när aktören inte följer uppmaningar om att lämna in underlag för värdeöverföringar. Här bör kanske övervägas ytterligare ingripandemöjlighet genom exempelvis att besluta om sanktionsavgift.

5.4.6 Avregistrering och fortsatt begränsning av värdeöverföringar

Länsstyrelsen har noterat att hänvisningen till 7 kap 11 § stiftelselagen kan vara otillräcklig för att säkerställa att en stiftelses tillgångar vid en upplösning hanteras på ett sådant sätt som avses i föreslagna 1 § punkten 4. I 7 kap. 11 § stiftelselagen regleras endast vad som sker med en stiftelses tillgångar vid ett regelrätt likvidationsförfarande enligt bestämmelserna i 7 kap. stiftelselagen. Det är vanligt att en stiftelse kan upplösas genom att förbruka sitt kapital för sitt ändamål, vilket överensstämmer till viss del vad som gäller vid likvidation. I vissa fall krävs Kammarkollegiets tillstånd för sådan upplösning, dock inte i alla fall.

5.4.8 Sanktioner

Vid tillsynen – i fråga om den årliga kontrollen av att kriterierna för registrering ska vara uppfyllda – kan det komma fram omständigheter som talar för att det finns en risk för att det förekommer någon typ av missbruk av definitionen idéburna aktörer. Det kan till exempel handla om att aktören inte följer förelägganden eller att otillåtna värdeöverföringar har gjorts. Om och även hur tillsynsmyndigheten ska agera i sådana fall bör framgå av lagtexten. Det kan bland annat handla om en skyldighet att lämna den typen av uppgifter vidare till andra myndigheter, såväl andra registermyndigheter som brottsutredande myndigheter, och det bör framgå av lagtexten.

5.4.8 Överklagande

I den föreslagna 13 § punkten 1 saknas uppgift om registermyndighetens beslut att avvisa ansökan kan överklagas.

12.2.1 Konsekvenser för staten

Beroende på hur registermyndighetens uppdrag är tänkt att utföras får det olika ekonomiska konsekvenser. Utredningen har gjort jämförelser med stiftelseverksamheten och att en genomsnittlig arbetstid per registrerad stiftelse, inklusive nyregistrering och registerunderhåll samt tillsyn, motsvarar ungefär 2,5 arbetstimmar. Det nämns också att nyregistreringar bedöms vara något mer tidskrävande jämfört med den löpande administrationen samt att kostnaden kommer att vara något högre initialt jämfört med när registret är på plats.

Länsstyrelsen anser att det 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.

Avgift för registerhållning

Vilken storlek avgiften för registerhållning bör ha beror till viss del på vilken prövning som ska göras vid registreringen. Om prövningen ska vara välvillig, likt inom stiftelser där det endast är när det är uppenbart att det inte är en stiftelse som registrering ska vägras, är prövningen mindre omfattande. Utredningen landar i att genomsnittlig tidsåtgång per registrerad aktör beräknas uppgå till 2 timmar och med en årlig registerhållningsavgift motsvarande ungefär 850 kronor per registrerad aktör så skulle hela kostnaden kunna finansieras via avgiftsintäkter, dvs. full kostnadstäckning enligt avgiftsförordningen (1992:191).

Länsstyrelsen vill framhålla att under 2019 var den genomsnittliga registreringstiden för registrering av en stiftelse 7,5 timmar. En ändring av registrerade uppgifter tog i genomsnitt 1,4 timmar. Det ger en helt annan bild av vilken arbetsinsats som kan komma att krävas.

System för registrering

Utredningen gör bedömningen att nuvarande system för stiftelser kan användas som förlaga till det nya registret samt uppger att det i början kommer till kostnader för att anpassa IT-systemen för det nya registret. Länsstyrelsen vill lyfta att även förvaltningen av det nya systemet medför kostnader. Därutöver bör det tydliggöras om det ska vara ett nationellt register eller ett register per länsstyrelse.

Tillsynsavgift

I utredningen nämns inte uttryckligen att myndigheten får ta ut en avgift för tillsynen över registret. Vid avräkning med uppskattad tid för registrering (2 timmar) innebär det att den genomsnittliga tiden för tillsynsåtgärder är beräknad till 0,5 timmar. Tillsynens omfattning får direkt påverkan på den faktiska kostnaden. Exempelvis kan tillsyn inom stiftelseområdet bedrivas genom riskbaserat urval och stickprovskontroller vilket ger en annan kostnadsbild än om tillsynen ska vara årlig och omfatta samtliga aktörer. Den av utredningen beräknade arbetsinsatsen bedöms vara lågt räknad oavsett vilken roll myndigheten ska ha i tillsynen. Det bör vara en enhetlig årlig tillsynsavgift.

Övriga synpunkter

Föreskriftsrätt för registermyndigheten

Årlig inlämning av uppgifter

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 ändamålsenlig kontroll 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.

Avgifter

Inför beslutet om att bestämma avgifter i förordning eller om registermyndigheten ska ges det mandatet bör beaktas möjligheterna för myndigheten att samverka med andra myndigheter där den juridiska personen finns registrerad. Om vissa registeruppgifter kan hämtas digitalt från andra öppna datakällor bör det påverka storleken på avgiften. Även möjligheterna att styra registreringsändringar genom Verksamt.se kan vara ett alternativ.

Samverkan med andra myndigheter

Länsstyrelserna bör i tillsynen kunna samverka med andra myndigheter där den juridiska personen finns registrerad. Även utbyte av uppgifter om den juridiska personens aktuella status, till exempel vid likvidation, kan bli aktuellt.

I sammanhanget kan också nämnas att en stiftelse kan, under vissa förutsättningar och med tillstånd från Kammarkollegiet, ändra en stiftelses ändamål. Vid sådana beslut vore det önskvärt att Kammarkollegiet åläggs en skyldighet att underrätta registermyndigheten. Det finns 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 strider mot kriterierna för en registrerad idéburen aktör.

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze. Föredragande var funktionschefen Helena Schultz. I den slutliga handläggningen av ärendet medverkade även rättschefen Claire Melin.

Lisbeth Schultze

Helena Schultz

Detta beslut har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia

fi.ofa.k.remisser@regeringskansliet

torkel.winbladh@regeringskansliet.se

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.