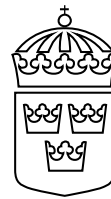


Regeringens proposition

2021/22:135



Idéburen välfärd

Prop.
2021/22:135

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 10 mars 2022

Magdalena Andersson

Ida Karkiainen
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en ny lag införs som innebär att idéburna organisationer som bedriver offentligt finansierad välfärdsverksamhet ska kunna registrera sig i ett särskilt register. Registreringen ska vara frivillig.

Det föreslås också att upphandlande myndigheter ges möjlighet att reservera rätten att delta i upphandlingar av vissa välfärdstjänster till idéburna organisationer, vars allmännyttiga syfte bidrar till att uppfylla ändamålet med den tjänst som upphandlas. Vidare föreslås att en bestämmelse införs i lagen (2008:962) om valfrihetssystem som gör det möjligt för upphandlande myndigheter att i samma utsträckning reservera rätten att få delta i ett valfrihetssystem till idéburna organisationer.

Förslagen syftar till att öka möjligheterna för idéburna organisationer att tillhandahålla offentligt finansierade välfärdstjänster. Därmed kommer kommuner, regioner och statliga myndigheter i större utsträckning än tidigare att kunna dra nytta av de idéburna organisationernas kompetens, erfarenhet och andra resurser.

Den nya lagen och övriga ändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om registrering av idéburna organisationer	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem	8
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling	9
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Ett register för idéburna organisationer	11
4.1	Idéburna organisationer ska kunna registrera sig	11
4.2	Förutsättningar för registrering av idéburna organisationer	14
4.3	Värdeöverföringar	19
4.4	Registrering och tillsyn	22
4.5	Avregistrering och fortsatt begränsning av värdeöverföringar för avregistrerade organisationer	28
4.6	Sanktioner	30
4.7	Överklagandebestämmelser	32
5	Offentlig upphandling och valfrihetssystem	33
5.1	En möjlighet att reservera kontrakt till idéburna organisationer ska införas i lagen om offentlig upphandling	33
5.2	Idéburna organisationer ska ges särskilda möjligheter att delta i valfrihetssystem	40
5.3	De EU-rättsliga principernas tillämpning vid användningen av valfrihetssystem	43
5.4	Idéburet offentligt partnerskap bör inte regleras i lag	45
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	47
7	Konsekvenser	47
7.1	Samhällsekonomiska konsekvenser	47
7.2	Konsekvenser för staten	48
7.3	Konsekvenser för kommuner och regioner	49
7.4	Konsekvenser för de idéburna organisationerna	49
7.5	Konsekvenser för andra företag	50
7.6	Övriga konsekvenser	50
8	Författningskommentar	50
8.1	Förslaget till lag om registrering av idéburna organisationer	50
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem	57
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling	58

Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56)	60	Prop. 2021/22:135
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	66	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	71	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	72	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	77	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 mars 2022		80	

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om registrering av idéburna organisationer.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om registrering av idéburna organisationer

Idéburna organisationer inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om registrering av idéburna organisationer inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet.

Ordförklaringar

2 § I denna lag avses med

idéburen organisation: en juridisk person som uteslutande har ett allmännyttigt syfte som är angivet i stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling,

värdeöverföring: en affärshändelse som medför att förmögenheten hos en idéburen organisation minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för organisationen,

forskning: detsamma som i 2 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor.

Registrering

3 § En idéburen organisation får efter ansökan registreras om

1. organisationen bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet,

2. staten, en region eller en kommun inte har ett rättsligt bestämmande inflytande över organisationen, och

3. organisationen i stadgar, bolagsordning eller motsvarande handling har en bestämmelse som anger att kvarvarande tillgångar vid organisationens upplösning ska skiftas på ett sätt som inte bryter mot begränsningen om värdeöverföringar enligt 8 §.

Kravet på en bestämmelse om skiftning av tillgångar gäller inte stiftelser.

4 § Registreringen ska omfatta

1. den idéburna organisationens namn och postadress,

2. den idéburna organisationens stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling, och

3. namn, postadress och personnummer eller samordningsnummer till en kontaktperson som är behörig att företräda den idéburna organisationen i frågor om registrering.

5 § En ansökan om registrering ska innehålla de uppgifter som krävs för att pröva om det finns förutsättningar för att registrera den idéburna organisationen enligt 3 § och de uppgifter som ska registreras enligt 4 §.

Ändringar i något av dessa förhållanden ska genast anmälas till registreringsmyndigheten.

Registreringsmyndigheten

6 § Den myndighet som regeringen bestämmer (registreringsmyndigheten) ska registrera idéburna organisationer.

Avgifter

7 § Registreringsmyndigheten får ta ut avgifter för registerhållning och tillsyn enligt denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

Värdeöverföringar

8 § En registrerad idéburen organisation får inte göra några värdeöverföringar annat än till andra registrerade idéburna organisationer eller till forskning.

Begränsningen i första stycket fortsätter att gälla under en tidsperiod om fem år efter att ett beslut om avregistrering meddelats för en organisation som tidigare varit registrerad enligt denna lag.

9 § En registrerad idéburen organisation ska skriftligen varje år till registreringsmyndigheten lämna uppgifter om huruvida någon värdeöverföring enligt denna lag gjorts eller beslutats, och om så skett lämna närmare uppgifter om värdeöverföringen.

Första stycket gäller även en tidigare registrerad organisation som omfattas av 8 § andra stycket.

Avregistrering

10 § Registreringsmyndigheten ska besluta att en idéburen organisation ska avregistreras om

1. de krav som gäller för registrering enligt 3 § inte längre är uppfyllda, eller

2. den begär det.

Registreringsmyndigheten får även besluta om avregistrering av en idéburen organisation när den inte har följt ett föreläggande enligt 12 § första stycket.

Tillsyn

11 § Registreringsmyndigheten ska utöva tillsyn över registrerade idéburna organisationer och organisationer som omfattas av 8 § andra stycket.

Registrerade idéburna organisationer och organisationer som omfattas av 8 § andra stycket är skyldiga att på registreringsmyndighetens begäran lämna sådana uppgifter som är nödvändiga för tillsynsverksamheten.

12 § Registreringsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att denna lag eller de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas.

Förelägganden enligt första stycket får förenas med vite, med undantag för förelägganden om att komplettera en ansökan om registrering.

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om tillsyn enligt denna lag.

Straff

14 § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet gör värdeöverföringar i strid med 8 §.

Till ansvar enligt denna paragraf döms inte om gärningen är belagd med straff enligt annan författning eller omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Överklagande

15 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Prop. 2021/22:135 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:962)
om valfrihetssystem

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2008:962) om valfrihetssystem ska införas en ny paragraf, 1 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 a §

En upphandlande myndighet får reservera deltagandet i ett valfrihetssystem för idéburna organisationer vars allmännyttiga syfte bidrar till att uppnå ändamålet med den tjänst som ska tillhandahållas.

För att kunna delta i ett reserverat valfrihetssystem får den idéburna organisationen endast göra sådana värdeöverföringar som är tillåtna enligt 8 § första stycket lagen (2022:000) om registrering av idéburna organisationer. Vidare får staten, en region eller en kommun inte ha ett rättsligt bestämmande inflytande över den idéburna organisationen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling Prop. 2021/22:135

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ska införas en ny paragraf, 19 kap. 25 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

25 a §

En upphandlande myndighet får reservera deltagandet i en upphandling av tjänster som avses i bilaga 2 och som omfattar CPV-koderna 75200000-8, 75231200-6, 75231240-8, 79611000-0, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, från 85000000-9 till 85323000-9, 98133100-5, 98133000-4, 98200000-5, 98500000-8, från 98513000-2 till 98514000-9, 75000000-6, 75121000-0, 75122000-7, från 80000000-4 till 80660000-8 för idéburna organisationer vars allmännyttiga syfte bidrar till att uppnå ändamålet med den tjänst som ska tillhandahållas.

För att kunna delta i en reserverad upphandling får den idéburna organisationen endast göra sådana värdeöverföringar som är tillåtna enligt 8 § första stycket lagen (2022:000) om registrering av idéburna organisationer. Vidare får staten, en region eller en kommun inte ha ett rättsligt bestämmande inflytande över den idéburna organisationen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade i juni 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att ta fram ett förslag på en tydlig definition av idéburna aktörer som kan användas för att identifiera och avgränsa dessa från andra aktörer i välfärdsverksamheter och andra närliggande offentligt finansierade eller subventionerade verksamheter (dir. 2018:46). Utredarens uppdrag innefattade också att ta fram exempel på och beskriva tänkbara tillämpningsområden inom välfärden och angränsande områden där en definition av idéburna aktörer skulle kunna användas i syfte att främja ett ökat idéburet deltagande i välfärden. Utredningen, som antog namnet Utredningen om idéburna aktörer i välfärden (Fi2018:04), lämnade i december 2019 betänkandet *Idéburen välfärd* (SOU 2019:56). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2019/04187).

Regeringen beslutade i mars 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda förutsättningarna för och föreslå hur den offentliga finansieringen av privat utförda välfärdstjänster bör regleras (dir. 2015:22). Utredningen, som antog namnet Välfärdsutredningen, lämnade i november 2016 betänkandet *Ordning och reda i välfärden* (SOU 2016:78). Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2016/04014). Välfärdsutredningen lämnade i maj 2017 slutbetänkandet *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning* (SOU 2017:38). Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2017/02159). Vissa förslag i dessa betänkanden har lett till lagstiftning (prop. 2017/18:158, bet. 2017/18 FiU43, rskr. 2017/18:356 och prop. 2017/18:159, bet. 2017/18 FiU44, rskr. 2017/18:357). Förslagen om en ny lag om valfrihetssystem och om uppdrag till bl.a. Upphandlingsmyndigheten har inte lett till lagstiftning eller beslut. Detsamma gäller förslagen om att Statens skolverk och Socialstyrelsen i sin statistik särskilt ska redovisa uppgifter för den idéburna sektorn samt flera förslag på socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens område. I denna proposition finns överväganden med anledning av förslagen i de ovan nämnda betänkandena.

Under beredningen av ärendet i Regeringskansliet har fråga uppkommit om behovet av reglering av personuppgiftsbehandlingen vid registreringen och tillsynen av idéburna organisationer enligt den föreslagna lagen om registrering av idéburna organisationer. Integritetsskyddsmyndigheten har getts möjlighet att yttra sig över denna fråga.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 10 februari 2022 att inhämta Lagrådets yttrande över de förslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Regeringen har i allt väsentligt följt Lagrådets synpunkter och förslag. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 5.1 och i författningskommentaren. I förhållande till lagrådsremissen har även vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4.1 Idéburna organisationer ska kunna registrera sig

Regeringens förslag: Idéburna organisationer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet ska kunna registrera sig i ett särskilt register.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag. Utredningen använder sig av uttrycket idéburen aktör.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna, däribland *Alingsås kommun*, *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)* och *Socialstyrelsen*, tillstyrker förslaget. *Kommerskollegium* anför att det är positivt att registreringen föreslås bli frivillig och att den därmed faller utanför Europaparlamentets och rådets direktiv 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänsters (tjänstedirektivet) tillämpningsområde. Ett antal remissinstanser, däribland *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Företagarna*, framhåller dock att de har svårt att se nyttan med en registrering, då denna inte nödvändigtvis innebär något mervärde för de idéburna, utan snarare en utökad administrativ börda. *Idéburna skolors riksförbund* ifrågasätter hur införandet av en definition ska leda till att främja idéburna aktörers deltagande inom utbildningsområdet. *Konkurrensverket* bedömer att registret kommer få ett mycket begränsat användningsområde, då förslaget till rättslig definition av idéburna organisationer inte överensstämmer med de krav som ställs på organisationer vid reserverad upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). *Göteborgs universitet* ifrågasätter om det överhuvudtaget är möjligt att genom en definition särskilja idéburna aktörer från andra aktörer i välfärdsverksamhet, då många idéburna organisationer har kommit att anta en hybrid karaktär med kopplingar till såväl civilsamhället, marknaden och den offentliga sektorn. *FAMNA – Riksorganisationen för idéburen välfärd (Famna)* och *FORUM – idéburna organisationer med social inriktning (Forum)* är kritiska till att varje lokalorganisation ska behöva registrera sig om riksorganisationen är registrerad. *Kompetensföretagen* anser att det är av vikt att definitionen utformas på ett sådant sätt att den är neutral i förhållande till i vilken associationsform som en idéburen aktör bedriver sin verksamhet i.

Skälen för regeringens förslag

En möjlighet till registrering av idéburna organisationer i välfärden

Idéburna organisationer fyller flera viktiga funktioner i samhället och bidrar med andra perspektiv än de som offentliga myndigheter och privata företag har, inte minst genom sin förmåga att skapa engagemang hos människor. Organisationerna är en del av det svenska civilsamhället med sin mångfald av aktörer och organisationer. Att engagera sig i en organisation ger individer mening, gemenskap och en kraft för sin egen frigörelse. Det engagemang som idéburna organisationer skapar kan även bidra till en ökad social sammanhållning, och föreningslivet är en viktig demokrati-

skola. Idéburna organisationer har under en lång tid spelat en viktig roll i välfärden och har varit föregångare för sådant som i dag tillhör välfärdens kärna. De idéburna organisationerna har även fortsatt att identifiera och möta behov som varken offentliga eller kommersiella aktörer förmår fänga upp, vilket gör dem till viktiga innovatörer i välfärden.

Idéburna organisationer har ofta en stark förankring och ett stort förtroende hos de människor som har behov av de välfärdstjänster som organisationerna utför. De bidrar också till mångfalden och till valfrihet för brukare, genom att t.ex. tillhandahålla anpassade eller nischade tjänster. Jämfört med de flesta andra länder i Norden och Europa är dock de idéburna organisationernas andel av välfärdssektorn i Sverige liten. Regeringens målsättning är att få fler idéburna organisationer att verka som aktörer i välfärden samt att öka den andel av den offentligt finansierade eller subventionerade välfärdsverksamheten som bedrivs av idéburna organisationer.

I likhet med utredningen och de flesta av remissinstanserna bedömer regeringen att det bör införas en möjlighet för idéburna organisationer att registrera sig i ett särskilt register. Idéburna organisationer bedriver i dag verksamhet i ett flertal olika associationsformer. I likhet med *Kompetensföretagen* anser regeringen att definitionen av dessa organisationer bör utformas på ett sätt som inte tvingar existerande organisationer som vill registrera sig att ändra sin associationsform för att uppfylla kraven.

Syftet med införandet av en registreringsmöjlighet är inte att utesluta några idéburna organisationer, utan att avgränsa dem mot offentliga och kommersiella aktörer. Även om idéburna organisationer till viss del verkar på en konkurrensutsatt marknad innebär det inte, till skillnad från vad *Göteborgs universitet* anför, att de inte går att definiera i förhållande till andra aktörer. Det som bl.a. skiljer idéburna från andra aktörer är att de saknar vinstintresse, vilket definitionen också bör ta sikte på. Vidare behöver definitionen vara utformad på ett sätt som minimerar risken för missbruk. Det innebär bl.a., till skillnad från vad *Famna* och *Forum* efterfrågar, att registreringen endast bör omfatta en viss juridisk person. På så sätt underlättas tillsynen och kontrollen av att de uppfyller ställda krav. Denna lösning bör även vara att föredra för koncerner som inte vill att hela deras verksamhet ska ingå i registret.

Definitionen av en idéburen organisation bör vara förutsägbar och lätt att tillämpa. Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, att det är av stor vikt att definitionen utformas på ett sådant sätt att inga idéburna organisationer utesluts på grund av att de valt en viss associationsform. Begreppet idéburen organisation har tidigare använts av regeringen för att benämna idéburna aktörer i civilsamhället, se t.ex. propositionen *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden* (prop. 2017/18:158). Begreppet idéburen organisation framstår därför som ett lämpligare begrepp än idéburen aktör.

Regeringen anser sammanfattningsvis att en idéburen organisation bör definieras som en juridisk person som uteslutande har ett allmännyttigt syfte som är angivet i stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Konkurrensverket*, ifrågasätter nyttan med en registrering och bedömer att registret kommer att få ett mycket begränsat användningsområde. Såsom myndigheten anför överensstäm-

mer inte definitionen av välfärdsverksamhet i den föreslagna regleringen med definitionen i 19 kap. 25 a § LOU. Syftet med införandet av en möjlighet till registrering är emellertid inte att skapa en sådan koppling, utan att synliggöra idéburna organisationer inom välfärden och särskilja dem från andra aktörer. En registrering kommer utgöra ett naturligt och enkelt sätt att påvisa att en organisation är idéburen, vilket regeringen, till skillnad från *Idéburna skolors riksförbund*, bedömer kommer att främja idéburna organisationers deltagande inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Registreringen kommer att underlätta för såväl den myndighet som exempelvis ska upphandla, tillämpa valfrihetssystem eller ge bidrag, som de idéburna organisationerna. En registrering kommer även i övrigt vara ett bra sätt att offentligt markera att en verksamhet är idéburen, och därmed kunna tjäna som en form av kvalitetsstämpel och branschstandard. Det kommer även att bli möjligt att ta fram statistik om de registrerade idéburna organisationerna, eftersom de enkelt kan identifieras och följas över tid (se vidare nedan). Även detta får sägas ligga i organisationernas intresse. I likhet med utredningen anser regeringen emellertid att det bör vara frivilligt att registrera sig som en idéburen organisation i välfärden.

Sammanfattningsvis anser regeringen, i likhet med utredningen, att det bör införas en ny lag, lagen om registrering av idéburna organisationer (registreringslagen), som ger idéburna organisationer möjlighet att registrera sig.

Då registreringen kommer att vara frivillig för de idéburna organisationerna anser regeringen, i likhet med *Kommerskollegium*, att registreringsförfarandet inte utgör ett tillståndsförfarande och därmed faller utanför tillämpningsområdet för tjänstedirektivet.

Välfärdsutredningens förslag om bland annat statistik avseende idéburen sektor bör inte genomföras

I Välfärdsutredningens slutbetänkande lämnade utredningen förslag på åtgärder för att bättre kunna följa upp idéburna aktörer i myndigheters statistik. Utredningen föreslog att Statens skolverk och Socialstyrelsen i sin statistik ska redovisa idéburen sektor särskilt. Vidare föreslogs att Statistiska centralbyrån (SCB) ska bistå myndigheterna i detta arbete och att SCB ska göra en kvalitetssäkring av statistiken över idéburen sektor i samverkan med berörda aktörer. I betänkandet föreslås vidare att det på längre sikt bör övervägas om klassificeringen av organisationer som idéburna ska framgå av det allmänna företagsregistret.

Regeringen bedömer att syftet med Välfärdsutredningens förslag om bättre uppföljning av idéburen sektor i stor utsträckning uppfylls genom den föreslagna lagen. Genom att idéburna organisationer registreras kommer det att bli möjligt att ta fram statistik och följa upp den idéburna sektorn.

I Välfärdsutredningens slutbetänkande lämnas också förslag om att en uppgiftsskyldighet ska införas i patientsäkerhetslagen (2010:659), socialtjänstlagen (2001:453) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387), att Inspektionen för vård och omsorg ska kunna förelägga en vårdgivare vid vite i vissa fall, att en straffbestämmelse i patientsäkerhetslagen avskaffas, samt om att en kartläggning ska göras av data

Prop. 2021/22:135 inom socialtjänsten och vilka brister som kan åtgärdas genom ändrad statistikinsamling. Förslagen bereds vidare i Regeringskansliet. Regeringen bedömer att övriga förslag i betänkandet inte bör genomföras.

4.2 Förutsättningar för registrering av idéburna organisationer

Regeringens förslag: En idéburen organisation ska kunna registreras om organisationen

- bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet,
- enligt organisationens stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling har ett syfte som uteslutande är allmännyttigt,
- inte ägs eller kontrolleras på ett sätt som innebär att staten, en region eller en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande över organisationen, och
- i sina stadgar, bolagsordning eller motsvarande handling har en bestämmelse som anger att kvarvarande tillgångar vid organisationens upplösning ska skiftas på ett sätt som inte bryter mot de begränsningar beträffande värdeöverföringar som föreslås gälla för registrerade idéburna organisationer.

Kravet på en särskild bestämmelse om vad som ska ske vid upplösning av organisationen ska inte gälla stiftelser.

Utredningens förslag överensstämmer huvudsakligen med regeringens. Utredningen föreslår att idéburna aktörer som är juridiska personer som inte är direkt eller indirekt ägda eller kontrollerade av staten, en region eller en kommun, och som har ett oegennyttigt syfte samt inte gör några värdeöverföringar till annat än registrerade idéburna aktörer eller till forskning ska kunna ansöka om registrering.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, bl.a. *SKR*, *Uppsala kommun* och *SPF Seniorerna*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Ett antal remissinstanser, däribland *Landsorganisationen (LO)*, *Svenskt Näringsliv* och *Coompanion*, önskar en tydligare formulering av aktörernas syfte än att det ska vara oegennyttigt. *Coompanion* anser vidare att demokratiaspekten bör ingå i definitionen. *Stockholms kommun* anser att definitionen fångar in viktiga egenskaper hos idéburna organisationer. Några remissinstanser, däribland *Svenskt Näringsliv*, anser att begreppet välfärdsverksamhet behöver förtydligas. Flera remissinstanser, däribland *SKR*, anser att begreppet välfärdsverksamhet även bör omfatta kultur och idrott. *Folkbildningsrådet* delar inte utredningens uppfattning att utbildning och bildning som folkhögskolor och studieförbund genomför ska inkluderas i begreppet välfärd.

Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU) ser ett behov av att även fortsättningsvis kunna bedriva projekt med andra aktörer, som inte kommer att kunna registrera sig, och göra värdeöverföringar till dem, utan att falla utanför definitionen. Ett antal remissinstanser, däribland *Kammar-*

rätten i Göteborg, anför att kravet på att värdeöverföringar inte får göras till andra än registrerade idéburna aktörer eller till forskning är problematiskt, och att det troligen kommer innebära stora svårigheter att kontrollera att kravet följs. *Lunds universitet* påpekar att det kan finnas olika uppfattningar om vad som anses vara forskning, och vad som därmed utgör ett tillåtet ändamål för värdeöverföringar. *Famna* och *Forum* anser att värdeöverföringar även bör få göras till idéburna aktörer som inte är registrerade.

Kommerskollegium anser att utredningen inte har övervägt om förslaget att värdeöverföringar endast ska få göras till andra idéburna aktörer som är registrerade i det svenska systemet är förenligt med den fria rörligheten för tjänster och de grundläggande EU-rättsliga principerna för offentlig upphandling.

Skälen för regeringens förslag

Organisationen ska bedriva eller ha för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet

För att registreras som en idéburen organisation bör krävas att organisationen bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet.

Med offentligt finansierad välfärdsverksamhet bör avses verksamhet som finansieras inom ramen för t.ex. en offentlig upphandling eller ett valfrihetssystem eller genom bidrag från det offentliga. För att det ska finnas en avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet bör det finnas någon form av konkretiserad indikation på att verksamheten ska påbörjas inom överskådlig tid. Som exempel på sådana indikationer kan nämnas att organisationen t.ex. har sökt ett visst angivet bidrag från en myndighet, ansökt om att få delta i ett valfrihetssystem eller lämnat ett anbud i en upphandling eller påbörjat ett ansökningsförfarande för att starta en tillståndspliktig verksamhet. Att organisationen ska bedriva välfärdsverksamhet bör inte hindra att den i mindre skala även bedriver annan typ av verksamhet, om det är ett led i välfärdsverksamheten eller har en uppenbar koppling till den, t.ex. en kiosk på ett boende.

Med offentlig finansiering bör avses alla medel som utbetalas från offentliga myndigheter till idéburna organisationer med avsikten att de ska bedriva välfärdsverksamhet.

Med välfärdsverksamhet bör i detta sammanhang avses hälso- och sjukvård, hälsofrämjande verksamhet, sociala omsorgstjänster, utbildning som regleras i skollagen (2010:800), utbildning och bildning som folkhögskolor och studieförbund genomför och annan utbildning med en kommun, en region eller en statlig myndighet som huvudman, aktiviteter inom arbetsmarknadsområdet, samt verksamheter som syftar till att öka människors integration och inkludering i samhället och att motverka segregation och isolering. Regeringen delar, till skillnad från bl.a. *SKR*, *Svenskt Näringsliv* och *Folkbildningsrådet*, utredningens bedömning att denna definition av välfärdsverksamhet på ett tydligt sätt beskriver de tjänster som idéburna organisationer på olika sätt tillhandahåller medborgare på uppdrag av eller med finansiering från det allmänna. Folkbildningsrådet anser vidare att utbildning och bildning som folkhögskolor och studieförbund genomför inte ska inkluderas i begreppet välfärd. Regeringen vill

Prop. 2021/22:135 med anledning av detta framhålla att syftet med den aktuella definitionen inte är att definiera hela civilsamhället eller all verksamhet som idéburna organisationer bedriver, utan endast den verksamhet som idéburna organisationer bedriver inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Det finns därför inte skäl att överväga vare sig en utökning eller en inskränkning av vad som, i detta sammanhang, ska betecknas som välfärdsverksamhet. I likhet med *Stockholms kommun* anser regeringen att definitionen på ett bra sätt fångar in viktiga egenskaper hos idéburna organisationer.

Organisationen ska ha ett uteslutande allmännyttigt syfte

Utredningen föreslår att den idéburna organisationen ska ha ett syfte som är oegennyttigt för att särskilja den idéburna sektorn från den kommersiella. Begreppet oegennyttigt har tidigare använts som en beskrivning av det civila samhällets organisationer (prop. 2009/10:55 s. 30). I betänkandet övervägs även begreppet allmännyttigt ändamål, som bl.a. används i regleringen av inskränkt skattskyldighet i inkomstskattelagen (1999:1229). Utredningen konstaterar dock att begreppet, så som det definieras i inkomstskattelagen, inte omfattar samtliga välfärdsverksamheter som omfattas av utredningens förslag, och att det dessutom omfattar verksamhet som inte är avsedd att träffas av utredningens definition.

Det bör i detta sammanhang noteras att begreppen allmännyttigt syfte och allmännyttigt ändamål inte endast används i inkomstskattelagen, utan även exempelvis i kommunallagen (2017:725) och spellagen (2018:1138). Vid införandet av spellagens föregångare lotterilagen (1994:1000) anförde regeringen att en närmare precisering av begreppet allmännyttigt ändamål inte var möjlig, men att det brukar framhållas att begreppet kan inrymma ändamål som enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja. Det innebär att värderingarna om vad som är värt att stödja kan ändras från tid till annan. Det kan vara fråga om religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, kulturella, idrottsliga eller därmed jämförliga ändamål (prop. 1993/94:182 s. 60).

Som flera remissinstanser, bl.a. *LO* och *Svenskt Näringsliv*, påpekar är begreppet oegennyttigt förhållandevis främmande i svensk rätt. Begreppet allmännyttigt är det vanligast förekommande inom liknande lagstiftningsområden som det nu aktuella. Sammanfattningsvis anser regeringen, i likhet med bl.a. *Coompanion*, att det väletablerade begreppet allmännyttigt bättre överensstämmer med det avsedda syftet med det aktuella förslaget. För att kunna registrera sig i det föreslagna registret bör en organisation därför ha ett uteslutande allmännyttigt syfte.

Ett allmännyttigt syfte kan beskrivas på flera sätt, t.ex. att bidra till samhällets utveckling eller till lösningen av ett samhällsproblem. Ett sådant syfte kan också vara att sträva efter en verksamhet som arbetar för att tillgodose de mål och principer som ligger till grund för en specifik välfärdsverksamhet t.ex. att bedriva äldreomsorg. Ett allmännyttigt syfte kan också beskrivas som att organisationen har ett eller flera angivna ändamål, som enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja, som är grunden för och drivkraften i den verksamhet som bedrivs. Kravet på ett allmännyttigt syfte innebär dock inte något krav på att verksamheten ska vara riktad till hela allmänheten. Verksamheten kan anses ha ett allmännyttigt syfte även om den riktar sig till en viss grupp, exempelvis våldsutsatta kvinnor eller ung-

domar med särskilda behov. För att kravet på allmännyttigt syfte ska vara uppfyllt ska den idéburna organisationen som helhet omfattas av det. Vidare ska det allmännyttiga syftet framgå av stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling för att kravet ska vara uppfyllt. Det innebär att all verksamhet som bedrivs inom den idéburna organisationen ska bedrivas för detta ändamål och att organisationen inte ska ha vinst som syfte. Detta innebär dock inte att organisationen är förhindrad att bedriva sin verksamhet så att ett överskott uppstår (se vidare nedan).

Coompanion anför att registrering bör förutsätta att krav ställs även utifrån en demokratiaspekt. Regeringen vill i denna del framhålla att syftet med definitionen inte är att definiera hela civilsamhället eller ens alla idéburna organisationer. Regeringen delar därför utredningens bedömning att några sådana krav inte bör ställas upp, även om det som ovan anförts om innebörden av allmännyttigt syfte får anses innebära att organisationer som har ett syfte som kan betecknas som anti-demokratiskt mycket sällan torde kunna uppfylla kravet på ett allmännyttigt syfte.

Organisationen ska inte kontrolleras av staten, en region eller en kommun

Utredningen har föreslagit att en förutsättning för registrering ska vara att den idéburna aktören inte är direkt eller indirekt ägd eller kontrollerad av staten, en region eller en kommun, och att det med det ska avses att organisationen inte ägs med mer än hälften av det offentliga. I kommunallagen (2017:725) används denna formulering för att definiera helägda kommunala bolag. Syftet med att utesluta offentligt ägda idéburna organisationer från möjligheten att registrera sig är emellertid att avgränsa idéburna organisationer mot organisationer som kontrolleras av offentliga myndigheter. Kontroll av exempelvis ett bolag kan dock även utövas vid ett mindre ägande. En minoritetsägare av aktier i ett aktiebolag kan t.ex. förfoga över mer än hälften av rösterna vid bolagsstämman och därmed ha ett avgörande inflytande när det gäller verksamheten och ledningen av bolaget. Vid ett sådant bestämmande inflytande kommer den delägarens intressen i de flesta fall att vara dominerande (jfr prop. 1993/94:48 s. 19 och 20). Regeringen anser därför att en förutsättning för registrering av idéburna organisationer i stället bör vara att organisationen inte är ägd eller kontrollerad på ett sätt som innebär att staten, en region eller en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande över organisationen. Detta motsvarar också syftet med utredningens förslag.

Begreppet rättsligt bestämmande inflytande finns i bl.a. 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, som reglerar tillämpningen av offentlighetsprincipen i vissa juridiska personer. Enligt den bestämmelsen avses med rättsligt bestämmande inflytande att en kommun eller en region äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen, har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse eller utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag.

Begreppet rättsligt bestämmande inflytande i registreringslagen bör ges samma innebörd som i OSL. Att den idéburna organisationen mottar större

Prop. 2021/22:135 delen av sin finansiering från det offentliga eller ursprungligen har grundats av en offentlig aktör bör sakna betydelse för bedömningen av om det offentliga ska anses ha ett rättsligt bestämmande inflytande vid registreringsstillfället. Avgörande bör i stället vara att organisationen inte är ägd eller styrd av det offentliga på ett sådant sätt att det offentliga kontrollerar den.

Värdeöverföringar ska endast få ske till andra registrerade idéburna organisationer och till forskning

En helt central del av att kunna registreras som en idéburen organisation bör vara att de medel som genereras i verksamheten ska användas för organisationens allmännyttiga syfte, t.ex. i form av återinvesteringar i den egna verksamheten. För att säkerställa detta bör det införas en reglering som innebär att medel som genereras i en registrerad idéburen organisation inte används för andra syften, som t.ex. att berika någon enskild. Detta innebär att eventuella överskott i en idéburen organisations verksamhet enligt huvudregeln inte bör få lämna den idéburna sektorn. Enligt regeringens mening finns det dock ett visst behov av att möjliggöra att medel kan överföras mellan olika registrerade organisationer inom denna sektor. En idéburen organisation bör därför få göra värdeöverföringar till andra registrerade idéburna organisationer.

Regeringen vill med anledning av *RFSU:s* påpekande om behovet av att kunna driva projekt med andra än registrerade organisationer framhålla att affärshändelser av en affärsmässig karaktär inte omfattas av det föreslagna förbudet. Det kommer således vara möjligt att samarbeta med andra organisationer i projekt i den utsträckning eventuella utgående betalningar följs av en motsvarande prestation. Regeringen har förståelse för *Famnas* och *Forums* önskemål om att värdeöverföringar även bör tillåtas till sådana organisationer som uppfyller kriterierna för registrering, men som valt att inte registrera sig. Ett system där det i efterhand för enskilda affärshändelser ska prövas om en organisation uppfyller kraven för registrering öppnar dock enligt regeringen för missbruk av systemet och framstår vidare som administrativt svårhanterligt.

Kommerskollegium har lyft behovet av en EU-rättslig analys av det föreslagna kravet. Eftersom utländska organisationer kommer att kunna registrera sig anser regeringen att den föreslagna begränsningen av värdeöverföringar inte kan anses strida mot den fria rörligheten för tjänster eller de unionsrättsliga principerna.

Utöver värdeöverföringar mellan registrerade organisationer anser regeringen, i likhet med majoriteten av remissinstanserna, att det bör vara tillåtet att göra överföringar till forskning. Såsom *Lunds universitet* anför kan forskning anses vara ett relativt brett begrepp. Begreppet forskning förekommer också i författningar med delvis olika innehåll. I 2 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor (etikprövningslagen) definieras forskning som vetenskapligt experimentellt eller teoretiskt arbete eller vetenskapliga studier genom observation, om arbetet eller studierna görs för att hämta in ny kunskap, och utvecklingsarbete på vetenskaplig grund. Arbete eller studier som utförs endast inom ramen för högskoleutbildningen på grundnivå eller avancerad nivå är enligt denna definition inte att betrakta som forskning. Begreppet forskning bör enligt

regeringens mening, i den nu aktuella lagen, ges samma innebörd som i etikprövningslagen. Därmed skapas en tydlighet som bör underlätta för idéburna organisationer och myndigheter att bedöma vilken forskning som det är tillåtet att göra värdeöverföringar till.

Några remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Göteborg*, anför att det kan bli svårt att kontrollera att de aktuella kraven följs. De föreslagna undantagen är dock enligt regeringen väl definierade, och bör möjliggöra en relativt enkel bedömning av vilka som kan motta värdeöverföringar från registrerade idéburna organisationer. Detta bör i sig underlätta kontrollen av sådana överföringar (se vidare avsnitt 4.3).

Värdeöverföringar ska inte kunna ske genom konkurs eller likvidation

För att motverka missbruk av regleringen av värdeöverföringar bör regleringen om begränsning av värdeöverföringar även gälla om den registrerade idéburna organisationen upplöses genom konkurs eller likvidation. Ett krav för registrering bör därför vara att det är säkerställt att en idéburen organisations tillgångar i händelse av konkurs eller likvidation skiftas på ett sätt som är i överensstämmelse med de föreslagna bestämmelserna om värdeöverföringar. Detta kan uppnås genom en bestämmelse i stadgar, bolagsordning eller motsvarande handling som anger att kvarvarande tillgångar vid organisationens upplösning ska skiftas på ett sätt som inte bryter mot begränsningen beträffande värdeöverföringar.

För stiftelser finns bestämmelser om vad som gäller vid likvidation i 7 kap. 11 § stiftelselagen (1994:1220). Enligt den bestämmelsen ska likvidatorerna, när alla skulder blivit betalda, använda återstående tillgångar för det ändamål vartill de är bestämda eller för ett ändamål som så nära som möjligt motsvarar detta. Om det inte är möjligt att använda tillgångarna på detta sätt, ska de överlämnas till Allmänna arvsfonden. Regeringen anser att denna reglering är tillräcklig för att uppfylla syftet med begränsningen av värdeöverföringar vid en likvidation.

4.3 Värdeöverföringar

Regeringens förslag: Med värdeöverföring ska enligt lagen om registrering av idéburna organisationer avses alla affärshändelser som medför att den idéburna organisationens förmögenhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för organisationen.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har dock föreslagit att en exemplifierande uppräkningslista tas in i lagen.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Famna* och *Forum* efterfrågar en tydligare definition av värdeöverföringar mellan olika associationsformer inom samma koncern. *Länsstyrelsen i Skåne län* anför att någon form av jävsbestämmelse vore önskvärd, och att det är olämpligt att det är den enskilde själv som ska avgöra vad som är en värdeöverföring enligt lagen. *Svenska kyrkan* och *Sveriges kristna råd* framför att det är otydligt om rekvisitet värdeöverföring enbart avser medel som genereras genom den

Skälen för regeringens förslag

En reglering av värdeöverföringar

Utredningen föreslår att alla transaktioner som sker på annat än marknadsmässiga villkor ska anses utgöra en värdeöverföring enligt lagen. I enlighet med vad som föreslås i avsnitt 4.2 kommer sådana överföringar från en idéburen organisation till en extern mottagare som huvudregel att vara förbjudna.

Begreppet värdeöverföring i annan lagstiftning

I aktiebolagslagen (2005:551) definieras värdeöverföring som vinstutdelning, förvärv av egna aktier (med vissa undantag), minskning av aktiekapitalet, den bundna överkursfonden eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna och annan affärshändelse som medför att bolagets förmögenhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för bolaget. Med begreppet värdeöverföring avses enligt förarbetena till samma lag bl.a. att bolaget avhänder sig egendom till underpris, förvärvar egendom till överpris, betalar lön eller arvode för tjänster eller arbeten som inte alls eller endast delvis motsvaras av utbetalningen, lånar ut medel till en, i förhållande till marknadsräntan, låg ränta eller upptar lån till högre ränta än marknadsräntan, skriver av fordringar eller låter fordringar preskriberas (prop. 2004/05:85 s. 747 och 748). Bestämmelserna hindrar inte att bolaget betalar ut löner för utfört arbete också till aktieägare. Löner som överstiger marknadsmässig lönenivå är emellertid att anse som en värdeöverföring.

I lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar har begreppet en delvis annorlunda definition, eftersom även gottgörelse, som innebär att medlemmar eller andra erhåller återbäring, efterlikvid eller liknande, utgör en värdeöverföring. Vidare undantas affärshändelser som är en naturlig del i föreningens ekonomiska relation med medlemmarna. Med detta avses exempelvis att en ekonomisk förening säljer vissa produkter till medlemmarna till ett pris som motsvarar föreningens egen kostnad, men understiger det pris som andra aktörer på marknaden tar ut för motsvarande produkt. Anledningen till att dessa affärshändelser undantas har sin grund i att syftet med verksamheten i en ekonomisk förening är att främja medlemmarnas ekonomi och att detta främjande ofta sker genom att föreningen tillämpar en förmånlig prispolitik gentemot medlemmarna (se prop. 2015/16:4 s. 260).

Vilka värdeöverföringar bör omfattas av den nya lagen?

Som framgått ovan används begreppet värdeöverföring på olika sätt i den associationsrättsliga lagstiftningen. Därför bör det, enligt regeringens mening, framgå av registreringslagen vad som i detta sammanhang avses med värdeöverföring. Enligt regeringen bör samtliga affärshändelser som medför att den idéburna organisationens förmögenhet minskar, och som inte är av rent affärsmässig karaktär, betraktas som en värdeöverföring. I aktiebolagslagen, lagen om ekonomiska föreningar och i praxis har ett

antal affärshändelser pekats ut som värdeöverföringar. Bestämmelserna i dessa lagar är tänkta att skydda aktieägare, borgenärer och medlemmar och omfattar affärshändelser som på något sätt minskar företagets förmögenhet. Regeringen anser att de affärshändelser som betraktas som värdeöverföringar enligt den associationsrättsliga lagstiftningen i de allra flesta fall även bör anses utgöra värdeöverföringar enligt den föreslagna lagen. Den senare lagen bör dock även omfatta andra värdeöverföringar som inte är av affärsmässig karaktär och som minskar den idéburna organisationens förmögenhet. Mot denna bakgrund bör inte registreringslagen innehålla en uppräkningslista av dispositioner som enligt viss associationsrättslig lagstiftning utgör värdeöverföringar.

Med anledning av *Famna* och *Forums* önskemål om ett klagande uttalande om vad som ska gälla för koncerninterna affärshändelser vill regeringen framhålla att en sådan affärshändelse endast kommer att vara möjlig under förutsättning att de berörda organisationerna finns upptagna i registret över idéburna organisationer. Varje affärshändelse får därutöver prövas utifrån de uppställda kriterierna. När det gäller de frågor som *Svenska kyrkan* och *Sveriges kristna råd* lyft om omfattningen av förbudet vill regeringen klargöra att om en idéburen organisation väljer att registrera sig i registret över idéburna organisationer kommer organisationen i sin helhet att omfattas av begränsningarna beträffande värdeöverföringar. Det bör även framhållas att en förutsättning för registrering är att den idéburna organisationen huvudsakligen bedriver eller avser att bedriva välfärdsverksamhet, se avsnitt 4.2.

Som *Länsstyrelsen i Skåne län* framför är det den idéburna organisationen själv som ansvarar att rapportera in vilka värdeöverföringar som har gjorts. Denna rapporteringsskyldighet innebär dock inte att det ankommer på den enskilda idéburna organisationen att avgöra vad som ska bedömas vara en värdeöverföring enligt lagen. Den bedömningen kommer inledningsvis att göras av registreringsmyndigheten inom ramen för myndighetens tillsynsansvar och kan slutligen behöva avgöras av domstol. Regeringen anser vidare, till skillnad från länsstyrelsen, att regleringen av värdeöverföringar inte behöver kompletteras med en jävsbestämmelse, eftersom den föreslagna regleringen även förbjuder värdeöverföringar till närstående som minskar den idéburna organisationens förmögenhet och som inte är av rent affärsmässig karaktär för organisationen.

Regeringens förslag: En registreringsmyndighet ska registrera idéburna organisationer och utöva tillsyn över registrerade organisationer. Följande uppgifter ska framgå av registret:

- den idéburna organisationens namn och postadress,
- den idéburna organisationens stadgar, bolagsordning, urkund, eller motsvarande handling, och
- en kontaktperson som är behörig att företräda den idéburna organisationen i frågor om registrering samt kontaktpersonens namn, postadress och personnummer eller samordningsnummer.

En ansökan om registrering ska innehålla de uppgifter som ska registreras och de övriga uppgifter som krävs för att bedöma om det finns förutsättningar för att registrera organisationen.

Ändringar i någon av de uppgifter som ska ingå i ansökan ska genast anmälas till registreringsmyndigheten.

Registret och den tillsyn som kopplas till det ska avgiftsfinansieras.

En registrerad idéburen organisation ska skriftligen varje år till registreringsmyndigheten lämna uppgift om huruvida någon värdeöverföring gjorts eller beslutats, samt, om så skett, lämna närmare uppgifter om överföringen.

En registrerad idéburen organisation ska vara skyldig att på registreringsmyndighetens begäran lämna sådana uppgifter som är nödvändiga för tillsynsverksamheten.

Registreringsmyndigheten ska få meddela de förelägganden som behövs för att denna lag eller de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas. Förelägganden ska få förenas med vite, med undantag för förelägganden att lämna in uppgifter som ska ingå i registret.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillsynen och föreskrifter om storleken på avgifterna för registerhållning och tillsyn.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande del av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget.

Ett antal länsstyrelser, däribland *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, framför att tillsynsmyndigheten bör ha mer omfattande befogenheter att utöva tillsyn. Länsstyrelserna framhåller vidare att det av lagen bör framgå vem som är behörig delgivningsmottagare. *Statskontoret* och *Svenskt Näringsliv* anser att det behövs en mer aktiv tillsyn än vad som föreslås av utredningen och befarar att det kommer att vara svårt att övervaka eventuella värdeöverföringar från en idéburen organisation som låtit sig registreras. *Svenska Röda Korset* anser att kravet på rapportering endast bör avse sådan verksamhet som är kopplad till den offentligt finansierade välfärdsverksamheten, och att någon rapporteringsskyldighet inte bör finnas om några sådana värdeöverföringar inte gjorts. *Lunds universitet* och *Länsstyrelsen i Skåne län* påpekar att det kan vara svårt att upptäcka t.ex. avhändande av egendom till underpris, förvärv av egendom till överpris

och lön eller arvode för tjänster eller arbeten som inte alls eller endast delvis motsvaras av utbetalningen.

Folkhälsomyndigheten, anser att det är angeläget att avgiften hålls på en låg nivå för att så många aktörer som möjligt ska välja att registrera sig. *Coompanion* anser att avgiften bör vara differentierad och baserad på respektive organisations omsättning. *Allmänna Arvsfonden* anför att en registrering utan avgift vore att föredra utifrån de idéburna organisationernas ekonomiska förutsättningar. Flera remissinstanser, däribland *Kammarrätten i Sundsvall* efterfrågar ett resonemang kring hur registreringen förhåller sig till EU:s dataskyddsförordning. *Integritetsskyddsmyndigheten*, som har yttrat sig över behovet av reglering av personuppgiftsbehandlingen vid registrering och tillsyn av idéburna organisationer enligt registreringslagen, anför att en bedömning av behandlingen av personuppgifter även behöver göras i förhållande till registreringsmyndighetens tillsyn enligt lagen, att det bör framgå vilka personuppgifter som kan komma att behandlas och att det bör analyseras om behandlingen kan avse känsliga personuppgifter.

Skälen för regeringens förslag

En statlig registreringsmyndighet

Det är viktigt att registreringen av de idéburna organisationerna kan ske snabbt och rättssäkert. En statlig myndighet, här benämnd registreringsmyndigheten, som utses av regeringen, bör därför ges i uppgift att föra registret över organisationerna.

Vilka uppgifter ska registreras?

De uppgifter som registreras hos registreringsmyndigheten bör framför allt vara sådana uppgifter som krävs för att identifiera den aktuella organisationen. Det behöver dock inte finnas någon heltäckande information i det aktuella registret, eftersom organisationerna även kommer att finnas registrerade i andra register, t.ex. föreningsregistret och aktiebolagsregistret. Regeringen bedömer att följande uppgifter behöver registreras:

1. den idéburna organisationens namn och postadress,
2. den idéburna organisationens stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling, och
3. en kontaktperson som är behörig att företräda den idéburna organisationen i frågor om registrering samt kontaktpersonens namn, postadress och personnummer eller samordningsnummer.

Dessa uppgifter bör bara behöva skickas in vid registreringstillfället och i samband med eventuella ändringar.

Utöver de uppgifter som ska registreras bör en ansökan om registrering även innehålla de övriga uppgifter som krävs för att bedöma om det finns förutsättningar att registrera organisationen.

Eventuella ändringar av de uppgifter som ska ingå i registret och som myndigheten behöver för att bedöma om det finns förutsättningar för att registrera organisationen bör genast anmälas till registreringsmyndigheten. Det innebär att uppgifterna ska anmälas så snart de har beslutats eller på annat sätt blivit kända. Skulle en anmälan om ändringar dröja får det som konsekvens att en organisation som inte uppfyller förutsätt-

Prop. 2021/22:135 ningarna för registrering felaktigt ingår i registret eller att uppgifterna som ska ingå i registret inte är uppdaterade. Det finns därför skäl för att införa en sådan upplysningsskyldighet.

Registret ska avgiftsfinansieras

Ansvarat för att föra registret över idéburna organisationer och för tillsynen över att den föreslagna lagen följs bör i enlighet med vad som ovan anförts läggas på en statlig myndighet. Regeringen delar, till skillnad från *Allmänna arvsfonden*, utredningens bedömning att registret och tillsynen bör finansieras genom avgifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om storleken på avgifterna för registrering och tillsyn enligt lagen. Huvudregeln enligt avgiftsförordningen (1992:191) är att avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning). Regeringen bedömer inte att avgiftens nivå kommer att bli så hög att detta i sig kommer påverka viljan att registrera sig eller utgöra något hinder för de idéburna organisationernas verksamhet.

Tillsyn

För att registret ska kunna uppfylla sitt syfte är det centralt att uppgifterna i detta är korrekta och att de uppställda kriterierna för registrering följs. Enligt regeringen är det lämpligt att registreringsmyndigheten ges i uppdrag att utöva tillsyn över registrerade idéburna organisationer. Registreringsmyndigheten bör vidare få meddela de förelägganden som behövs för att lagen eller de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas. Regeringen anser att sådana förelägganden bör få förenas med vite.

I förvaltningslagen (2017:900) finns allmänna bestämmelser om myndigheters skyldighet att hjälpa enskilda att komplettera en bristfällig ansökan (20 §) samt deras skyldighet att säkerställa att ett ärende blivit tillräckligt utrett (23 §). Med utgångspunkt i dessa bestämmelser har en myndighet möjlighet att förelägga enskilda att inkomma med kompletteringar till en ansökan. I och med att ett föreläggande enligt registreringslagen föreslås kunna förenas med vite finns det dock skäl att uttryckligen reglera möjligheten att besluta om förelägganden i lagen. Vidare ska idéburna organisationer som inte följer ett föreläggande kunna avregistreras från registret. Det talar också för att registreringsmyndighetens möjlighet att förelägga idéburna organisationer uttryckligen bör regleras i lagen. Då registreringen är frivillig bör dock inte förelägganden att inkomma med uppgifter för själva registreringen få förenas med vite. Om en organisation trots myndighetens uppmaning om detta inte kommer in med de uppgifter som behövs för registrering, bör följden i stället bli att organisationen inte registreras och att ärendet skrivs av.

För frågor om delgivning gäller bestämmelserna i delgivningslagen (2010:1932). Regeringen bedömer inte, till skillnad från bl.a. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, att denna fråga bör regleras i den nya lagen.

Registreringsmyndighetens tillsyn bör omfatta att säkerställa att de organisationer som finns upptagna i registret löpande uppfyller kriterierna för registrering, bl.a. bestämmelserna om värdeöverföringar. Som bl.a. *Lunds universitet* och *Länsstyrelsen i Skåne län* påpekat, kommer vissa typer av värdeöverföringar att vara svårare att upptäcka, t.ex. avhändande

av egendom till underpris. Det är därför viktigt att registreringsmyndigheten ges rätt att begära information av de registrerade organisationerna. Rapporteringen av värdeöverföringar kan tänkas ske på olika sätt, t.ex. genom att de idéburna organisationerna redovisar vilka värdeöverföringar som har gjorts och att registreringsmyndigheten vid närmare kontroll väljer att begära in underlag för att granska affärshändelserna. De registrerade idéburna organisationerna bör varje år redovisa om några värdeöverföringar över huvud taget har gjorts eller beslutats. Regeringen bedömer således, till skillnad från *Svenska Röda Korset*, att organisationerna även ska inkomma med uppgift om att några värdeöverföringar inte finns att rapportera. Tillsynen av värdeöverföringar bör även omfatta de organisationer som avregistrerats under de senaste fem åren (se vidare avsnitt 4.5).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela ytterligare föreskrifter om tillsynen. Ett sådant bemyndigande bör även omfatta möjligheten att närmare bestämma vilka uppgifter som ska rapporteras in avseende värdeöverföringar. Regeringen anser, till skillnad från *Statskontoret* och *Svenskt Näringsliv*, att de ovan angivna befogenheterna utgör tillräckliga verktyg för att registreringsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

Behandling av personuppgifter

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), förkortad dataskyddsförordningen, och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) reglerar behandling av personuppgifter avseende fysiska personer. Personuppgifter får enligt artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen behandlas om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse. Personuppgifter får också behandlas med stöd av artikel 6.1 e, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning. Den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt punkt e, vara nödvändig för att utgöra en uppgift av allmänt intressen eller som ett led i personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3).

I 2 kap. 1 § dataskyddslagen anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

I 2 kap. 2 § dataskyddslagen anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen

Prop. 2021/22:135 är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Enligt 3 kap. 10 § dataskyddslagen får personnummer och samordningsnummer behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

Vid bedömningen av om något följer av exempelvis en lagbestämmelse kan bl.a. förarbetsuttalanden, bestämmelsens syfte och den rättsliga kontext som bestämmelsen befinner sig i beaktas. Det är alltså inte bara lagtextens ordalydelse som är av relevans för att avgöra om något följer av lag (prop. 2017/18:105 s. 188).

Registreringen av idéburna organisationer kommer bl.a. omfatta uppgifter om kontaktpersoner som är behöriga att företräda de idéburna organisationerna i frågor om registrering samt dessa personers namn, postadress och personnummer eller samordningsnummer. För att registreringsmyndigheten ska kunna utöva en effektiv tillsyn är det av vikt att det finns en anmäld kontaktperson till den idéburna organisationen och att denne kan identifieras på ett säkert sätt. Regeringen bedömer därför att det, med hänsyn till vikten av en säker identifiering, är klart motiverat att registreringsmyndigheten ska få behandla personnummer och samordningsnummer. Som *Integritetsskyddsmyndigheten* påpekar kan personuppgifter också på andra sätt komma att behandlas inom ramen för tillsynsverksamheten, t.ex. vid granskning av löner, avtal och liknande handlingar, för att kontrollera om några otillåtna värdeöverföringar gjorts enligt lagen. Förändrat av registret och tillsynen kommer därmed att innebära behandling av personuppgifter för registreringsmyndigheten enligt dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. De uppgifter som kan komma att behandlas bedöms dock inte vara sådana särskilda kategorier av personuppgifter vars behandling är förbjuden enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Regeringen bedömer att behandlingen av personuppgifter är nödvändig för att registreringsmyndigheten ska kunna fullgöra skyldigheterna i registreringslagen att kontrollera att förutsättningarna för registrering är uppfyllda, att uppgifterna i registret är korrekta och att bestämmelserna om värdeöverföring upprätthålls. Registreringsmyndighetens behandling av personuppgifter grundas således på en rättslig förpliktelse som följer av lag och som dessutom i de flesta fall torde innefatta myndighetsutövning. Att uppgiften följer av lag innebär vidare att den också ska anses vara av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 56 och 57). Registrering är frivilligt och de idéburna organisationer som väljer att registrera sig godtar samtidigt de krav som ställs för att registrets kvalitet och legitimitet ska kunna upprätthållas. Regeringen gör mot denna bakgrund bedömningen att behandlingen av personuppgifter enligt bestämmelserna i den föreslagna registreringslagen är proportionerlig i förhållande till syftet att säkerställa att registret är korrekt och att de organisationer som finns registrerade uppfyller kraven i lagen. Behandlingen av personuppgifter är därmed tillåten enligt dataskyddsförordningen.

Av effektivitetsskäl anser regeringen att det är lämpligt att den myndighet som ska ansvara för kontrollen av att kriterierna i registreringslagen följs också är registreringsmyndighet. Det finns en naturlig koppling mellan registrering av och tillsynen över idéburna organisationer.

De flesta register över juridiska personer förs av Bolagsverket. I Bolagsverkets nuvarande uppgifter ingår dock inte kontinuerlig uppföljning och tillsyn, utan framför allt frågor som är kopplade till själva registreringen. Ett ansvar att kontrollera att bestämmelserna om värdeöverföringar m.m. följs skulle därför innebära en delvis ny typ av uppgift för Bolagsverket.

Utredningen bedömer att både uppgiften att kontrollera att kriterierna i definitionen fortfarande är uppfyllda och ansvaret för själva registret bör ligga på länsstyrelserna, som redan ansvarar för registrering och tillsyn över stiftelser. Det finns dock skäl som talar för att utse Kammarkollegiet till registreringsmyndighet. Enligt regeringen skulle det vara fördelaktigt att ha en nationell myndighet som registreringsmyndighet, snarare än flera myndigheter på regional nivå. De föreslagna uppgifterna är enligt regeringens mening av sådan art att det inte kan anses finnas några fördelar med att regionalisera uppdraget. Kammarkollegiet har redan i dag uppgifter med beröringspunkter till de som nu är aktuella. Bland annat handlägger Kammarkollegiet statsbidrag till kommuner och ansvarar i samband med detta även för återrapportering och uppföljning. Sedan 2014 har Kammarkollegiet också i uppdrag att handlägga ärenden enligt lagen (2018:90) om insyn i politiska partiers finansiering. Det innebär bl.a. att myndigheten tar emot intäktsredovisningar från partierna och säkerställer att allmänheten får möjlighet till insyn i finansieringen av partier. Kammarkollegiets huvuduppgift i detta arbete är att ta emot och offentliggöra partiernas intäktsredovisning, utöva tillsyn över att partierna följer gällande lagstiftning samt besluta om sanktioner om ett parti inte har lämnat in sin redovisning i tid eller om det lämnat felaktiga uppgifter. Myndigheten ansvarar även för registrering av trossamfund. Regeringen avser mot denna bakgrund att ge Kammarkollegiet i uppgift att vara registreringsmyndighet enligt registreringslagen.

Sekretess

Generellt gäller att uppgifter i allmänna handlingar är offentliga hos alla myndigheter. För att göra undantag från den principen krävs stöd i lag. Bestämmelser om sekretess finns huvudsakligen i OSL. Sekretess innebär att det är förbjudet att röja uppgifter, vare sig det sker muntligen, genom att en handling lämnas ut eller på annat sätt (3 kap. 1 § OSL).

För att registreringsmyndigheten ska kunna utföra den tillsyn av de idéburna organisationerna som föreslås kommer myndigheten att behöva få tillgång till ett stort antal uppgifter om organisationens ekonomiska förhållanden, t.ex. gällande enskilda individers löner. Under tillsynen kan det också finnas behov av att begära olika uppgifter av ekonomisk karaktär som kan tänkas utgöra känsliga affärsuppgifter, som de berörda organisationerna kan vilja hemlighålla.

Sekretess innebär en inskränkning i den grundlagsfästa rätten till att ta del av allmänna handlingar och avvägningen mellan allmänhetens intresse av insyn måste vägas noga mot sekretessintresset. Det föreslagna registret

syftar till att synliggöra de idéburna organisationerna och en förutsättning för detta är att registret är offentligt. Regeringen anser emellertid att det är av vikt att de uppgifter som lämnas av de registrerade idéburna organisationerna inom ramen för registreringsmyndighetens tillsyn, t.ex. om sådant som kan betraktas som affärshemligheter, ska kunna omfattas av sekretess.

I 30 kap. 23 § OSL finns en bestämmelse som gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om sekretess för en statlig myndighets verksamhet om den bl.a. innefattar tillsyn. Regeringen har med stöd av bestämmelsen föreskrivit att sekretess ska gälla vid utredning och tillsyn hos Kammarkollegiet, (se 9 § offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641] med tillhörande bilaga). Sekretess gäller därmed för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs, och för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. För det fall Kammarkollegiet utses till registreringsmyndighet bedöms den nu aktuella regleringen innebära att uppgifter i myndighetens tillsynsverksamhet i tillräcklig utsträckning kommer att omfattas av sekretess.

4.5 Avregistrering och fortsatt begränsning av värdeöverföringar för avregistrerade organisationer

Regeringens förslag: Registreringsmyndigheten ska besluta att en idéburen organisation ska avregistreras om de krav som gäller för registrering inte längre är uppfyllda.

En idéburen organisation ska på egen begäran avregistreras av registreringsmyndigheten, även om kraven för registrering fortfarande är uppfyllda.

Registreringsmyndigheten får besluta om avregistrering av en idéburen organisation när den inte har följt ett föreläggande som har meddelats enligt lagen om registrering av idéburna organisationer.

Efter ett beslut om avregistrering ska begränsningen om värdeöverföringar fortfarande gälla under en tidsperiod om fem år.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. *Kammarrätten i Jönköping* anför att begränsningarna avseende värdeöverföringar inte bör omfattas av någon tidsgräns. Alternativt bör enligt domstolen en liknande bestämmelse som den i 7 kap. 11 § stiftelselagen införas. *Lunds universitet* anser att det bör övervägas om det är tillräckligt att förbudet mot värdeöverföringar ska gälla i fem år efter beslut om avregistrering. *Länsstyrelsen i Skåne län* och *NÄTVERKET Idéburen sektor Skåne* anser att en tidsperiod om fem år är lång tid och att det kan inverka negativt på idéburna organisationers benägenhet att ansluta sig till registret. *Länsstyrelserna i Norrbotten* och *Västernorrlands län* anser att det bör tydliggöras om det är tillsynsmyndighetens roll att

Skälen för regeringens förslag

Avregistrering

För att registret över idéburna organisationer ska kunna uppfylla sitt syfte att underlätta kontakten med myndigheter, synliggöra organisationerna och fungera som en kvalitetsstämpel, är det av stor vikt att registret är aktuellt. Det är därför viktigt att registreringsmyndigheten, så snart det står klart att en registrerad organisation inte längre uppfyller de krav som ställs upp för registrering, beslutar att organisationen ska avregistreras. Eftersom registret föreslås vara frivilligt är det också angeläget att en idéburen organisation som inte längre önskar ingå i registret ska kunna begära att bli avregistrerad. Utöver detta bör registreringsmyndigheten även få besluta att avregistrera en organisation som inte har följt ett föreläggande att inkomma med uppgifter som visar att förutsättningarna för registrering är uppfyllda.

Begränsning av värdeöverföringar för avregistrerade

För att motverka att definitionen av idéburna organisationer missbrukas av oseriösa aktörer bör det införas en bestämmelse om begränsningar av värdeöverföringar även efter avregistrering från registret. Begränsningen bör gälla oavsett anledningen till avregistreringen. Under den tid som begränsningen gäller bör en organisation som avregistrerats fortsätta att omfattas av skyldigheten att rapportera värdeöverföringar.

Utredningen har föreslagit att begränsningen bör bestå i fem år efter avregistrering. Remissinstanserna har olika uppfattningar om vilken tidsgräns som är lämplig. Bland annat *Lunds universitet* ifrågasätter om fem år är tillräckligt, medan exempelvis *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att en tidsperiod om fem år är en så pass lång tid att det riskerar att inverka negativt på idéburna organisationers vilja att registrera sig. Till skillnad från *Kammarrätten i Jönköping*, anser regeringen att begränsningen avseende värdeöverföringar inte bör vara obegränsad i tid. En sådan reglering framstår som administrativt svårhanterlig och kostsam. Syftet med att förhindra att medel används till annat än allmännyttiga syften bör vidare kunna uppnås med en mindre långtgående reglering. Det är dock viktigt att begränsningen gäller en tillräckligt lång period så att kringgående av systemet inte möjliggörs. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att fem år är en tillräckligt lång tid för att motverka missbruk. Med anledning av synpunkten från bl.a. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* om att det bör tydliggöras om det är tillsynsmyndighetens roll att säkerställa att otillåtna värdeöverföringar inte sker fem år efter avregistrering vill regeringen framhålla att organisationernas rapporteringsskyldighet och myndighetens tillsynsansvar förblir desamma under denna tidsperiod som under registreringstiden.

Regeringens förslag: Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna om värdeöverföringar ska kunna dömas till böter. För straffansvar ska krävas att gärningen inte är belagd med straff enligt annan författning och inte heller omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömandet av vite.

Utredningens förslag överensstämmer huvudsakligen med regeringens. Utredningen har inte föreslagit att det för straffansvar ska krävas att gärningen inte är belagd med straff enligt annan författning och inte heller omfattas av ett föreläggande om vite.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till eller har inga synpunkter på förslaget. Några remissinstanser, däribland *Kammarrätten i Jönköping* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, ifrågasätter om kriminalisering är ett tillräckligt verkkningsfullt medel för att hindra missbruk. Kammarrätten anser att mottagaren i stället bör vara skyldig att återlämna medlen till den offentliga aktören. *Skyddsvärnet* framför liknande synpunkter. *Famna* och *Forum* anser att det inte är tillräckligt med enbart böter i straffskalan, då det exempelvis inte möjliggör användning av vissa tvångsmedel, som t.ex. husrannsakan.

Skälen för regeringens förslag

Överträdelse av bestämmelserna om värdeöverföring bör bötesbeläggas

Registreringen av idéburna organisationer syftar till att identifiera och särskilja dem från andra aktörer. För att registret ska kunna fylla den tänkta funktionen är det centralt att de angivna kriterierna efterföljs. Detta gäller framför allt de föreslagna bestämmelserna om värdeöverföringar. Om företrädare för en idéburen organisation bryter mot reglerna om värdeöverföring, särskilt om det sker för att berika sig själva, skulle det kraftigt påverka förtroendet för sektorn. Det är således viktigt att motverka missbruk av systemet och att eventuellt missbruk kan leda till effektiva och kännbara sanktioner. Om det inte införs någon särskild sanktion som omfattar otillåtna värdeöverföringar riskerar den föreslagna femårsregeln för avregistrerade organisationer att bli verkningslös. Regeringen anser därför att det måste införas en särskild sanktion för den som bryter mot begränsningarna av värdeöverföringar i lagen. Regeringen bedömer att den föreslagna registreringslagen bör innehålla straffbestämmelser som gör det möjligt att ingripa mot överträdelser av värdeöverföringsbestämmelserna.

För överträdelser av det aktuella slaget bedömer regeringen, till skillnad från *Famna* och *Forum*, att böter är en lämplig och proportionerlig påföljd, särskilt då det är fråga om ett system som bygger på frivillighet.

Det bör dock framhållas att eventuella missförhållanden med anknytning till registret och definitionen av idéburna organisationer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet med koppling till exempelvis bidragsgivning och offentlig upphandling också behöver hanteras genom villkor för den offentliga finansieringen. Detta kan t.ex. göras genom att ett bidrag villkoras med att mottagaren ska vara en idéburen organisation enligt kriterierna i registreringslagen och om krav på återbetalning om förutsät-

tingarna för bidraget inte uppfylls. Om villkoret för att lämna anbud i en offentlig upphandling är att utföraren av tjänsten är en idéburen organisation inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet kan det bli fråga om avtalsbrott för det fall att kriterierna inte följs.

Även annan straffrättslig reglering kan aktualiseras. Om syftet från början har varit att tillskansa sig medel som sedan ska användas i strid med villkoret om värdeöverföringar skulle handlandet kunna omfattas av vissa av brottsbalkens bestämmelser, t.ex. bestämmelserna om bedrägeri. Regeringen anser emellertid att det är viktigt att det går att beivra situationer där det inte går att klargöra att det från början, i samband med mottagandet av medel, funnits ett sådant uppsåt. Exempelvis kan en förening ha tagits över av andra personer som vill dela ut föreningens tillgångar. Regeringen anser därför, som anförs ovan, att det finns skäl att straffbelägga överträdelse av bestämmelserna om värdeöverföringar i den föreslagna lagen och bedömer, till skillnad från bl.a. *Kammarrätten i Jönköping*, att det är en mer effektiv och avskräckande sanktion än återbetalningskrav.

En gärning som innebär en otillåten värdeöverföring kan alltså utgöra brott även enligt andra straffbestämmelser, som t.ex. bedrägeri enligt 9 kap. 1 § brottsbalken och subventionsmissbruk enligt 9 kap. 3 b § brottsbalken. Konkurrenssituationerna bör lösas så att gärningsmannen inte ska dömas till ansvar för otillåten värdeöverföring om han för samma gärning även ska dömas för något annat brott. Om den otillåtna värdeöverföringen inte utgör ett gärningsmoment i det andra brottet, och således inte är del av denna gärning, kan dock dömas till ansvar för båda brotten. Det kan exempelvis vara så att företrädaren för en idéburen organisation, genom att lämna vilseledande uppgifter vid ansökan om offentligt stöd eller bidrag, gjort sig skyldig till bedrägeri. När de utbetalade medlen senare överförs från den idéburna organisationen kan värdeöverföringen, t.ex. på grund av den tid som förflutit sedan utbetalningen, vara att betrakta som en annan gärning. I sådant fall bör gärningsmannen dömas för såväl bedrägeri som otillåten värdeöverföring.

För straffansvar bör krävas att någon uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna om värdeöverföringar.

Förslagets förenlighet med Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och några av dess tilläggsprotokoll, däribland det sjunde tilläggsprotokollet, gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I 2 kap. 19 § regeringsformen finns ett förbud mot att meddela lag eller föreskrift som står i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

Det är framför allt två aspekter som bör lyftas fram beträffande förslagets förenlighet med Europakonventionen. Det gäller för det första den rätt till rättvis rättegång som följer av artikel 6, och som enligt Europadomstolens praxis bl.a. innebär en rätt för den enskilde att inte uttala sig och en rätt att inte behöva belasta sig själv. Förbudet innebär att det under vissa förutsättningar strider mot artikel 6 i konventionen att med tvång inhämta uppgifter från en person som är föremål för ett straffrättsligt eller

Prop. 2021/22:135 disciplinärt ärende, och som därvid riskerar att träffas av en sanktion som utgör straff enligt konventionens mening. Av Europadomstolens praxis framgår att även juridiska personer kan åberopa rättigheterna i artikel 6 i Europakonventionen. För det andra aktualiseras förbudet mot dubbel lagföring eller dubbla straff (ne bis in idem) enligt artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet i Europakonventionen.

Enligt förslaget får registreringsmyndigheten vid vite meddela de förelägganden som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas. Syftet med möjligheten till vitesföreläggande är att tillsynsmyndigheten med effektiva medel ska kunna få fram uppgifter från idéburna organisationer, t.ex. om värdeöverföringar gjorts, uppgifter om sådana överföringar och andra uppgifter som kan vara relevanta för registreringsmyndigheten vid kontrollen av efterlevnaden av lagen. Ett vite har karaktär av straff och aktualiserar tillämpningen av förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Högsta domstolen har i sin praxis fastslagit att det inte enbart är ett slutligt avgörande som utgör ett hinder mot andra förfaranden, utan att även en pågående prövning utgör ett sådant hinder enligt svenska grundläggande processuella principer (se bl.a. NJA 2013 s. 502). Följaktligen bör en utgångspunkt vara att straffansvar förutsätter att gärningen inte omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet. Skulle en gärning vara föremål för exempelvis åtal eller ett utdömt straff enligt lagen eller annan författning bör det handlande som ligger till grund för åtalet eller straffet inte heller kunna omfattas av ett vitesföreläggande enligt lagen.

Eftersom en ansökan om utdömande av vite utgör hinder mot exempelvis åtal avseende samma gärning bör registreringsmyndigheten noga överväga om en sådan ansökan är nödvändig. I första hand bör myndigheten därför förelägga den idéburna organisationen att lämna uppgifterna utan påföljd av vite.

Vidare kan de uppgifter som framtvingats genom ett vitesföreläggande, om de används i ett straffrättsligt förfarande, strida mot artikel 6 i Europakonventionen och rätten att inte behöva belasta sig själv. Det får därför även vid en sådan situation övervägas om det i första hand går att få fram uppgifterna på andra sätt. Är inte det möjligt kan myndigheten förelägga idéburna organisationer att lämna uppgifter vid vite. Uppgifter som lämnats efter ett vitesföreläggande kommer dock sannolikt inte att kunna användas i ett disciplinärt eller straffrättsligt förfarande.

4.7 Överklagandebestämmelser

Regeringens förslag: Beslut enligt registreringslagen ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att beslut av registreringsmyndigheten om att skriva av eller avslå en ansökan om registrering, beslut om avregistrering och beslut om förelägganden ska få överklagas. Vidare föreslår utredningen att beslut

om att skriva av eller avslå en ansökan om registrering och beslut om avregistrering ska få överklagas inom två månader. Prop. 2021/22:135

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inga invändningar mot förslaget. *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Sundsvall* och *Förvaltningsrätten i Malmö*, anser att tre veckor bör gälla för överklaganden av samtliga beslut enligt den föreslagna lagen och att det inte finns skäl till att ha två olika överklagandefrister.

Skälen för regeringens förslag: Utredningens förslag omfattar av allt att döma samtliga beslut som kan fattas enligt registreringslagen. Regeringen ser därför inte skäl att begränsa överklagandebestämmelsen till vissa angivna beslut. Utredningen har vidare föreslagit att beslut om att skriva av eller avslå en ansökan om registrering och beslut om att avregistrera en idéburen organisation ska ha en överklagandefrist om två månader och att beslut om ett föreläggande ska ha en överklagandefrist om tre veckor. Som skäl för detta har utredningen bl.a. anfört att överklagandefristen om två månader följer vad som enligt aktiebolagslagen (2005:551), lagen (2918:672) om ekonomiska föreningar och lagen (1998:1593) om trossamfund gäller för denna typ av beslut. Eftersom en registrering ska kunna ske oberoende av i vilken associationsform som en idéburen organisation bedriver sin verksamhet anser regeringen, i likhet med bl.a. *Kammarrätten i Stockholm*, att det saknas skäl för att införa två olika överklagandefrister och att fristen bör bestämmas till tre veckor i samtliga fall.

I likhet med utredningen anser regeringen att prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

5 Offentlig upphandling och valfrihetssystem

5.1 En möjlighet att reservera kontrakt till idéburna organisationer ska införas i lagen om offentlig upphandling

Regeringens förslag: Upphandlande myndigheter ska ges möjlighet att reservera rätten att delta i en upphandling av vissa välfärdstjänster till idéburna organisationer, under förutsättning att det bidrar till att uppfylla ändamålet med tjänsten.

Utredningens förslag överensstämmer huvudsakligen med regeringens. Utredningen föreslår att möjligheten att reservera upphandlingar till idéburna aktörer ska kunna göras under förutsättning att det bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen med tjänsten och leder till budgetmässig effektivitet. Utredningens förslag har vidare en något annorlunda redaktionell utformning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Alingsås* och *Bodens kommuner* anser att förslaget bidrar till att underlätta för idéburna organisationer att verka inom välfärdsområdet, och att det innebär en möjlighet att anpassa kraven i

Prop. 2021/22:135 upphandlingar utifrån idéburna organisationers förutsättningar. *Ersta Sköndal Bräcke högskola* framför liknande synpunkter, och tillägger att förslaget ligger i linje med EU:s lagstiftning. Flera domstolar, däribland *Kammarrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Malmö*, instämmer i utredningens bedömning att det finns utrymme att reservera deltagandet vid upphandling av vissa tjänster, men framhåller att det måste framgå tydligt av bestämmelsen när detta ska vara möjligt. *Kammarrätten i Göteborg* anför att de föreslagna förutsättningarna för reserverade kontrakt, som bl.a. uttrycks genom begreppen den sociala målsättningen med tjänsten och budgetmässig effektivitet, är otydliga och kan skapa tillämpningsproblem. *Kammarrätten i Stockholm* anser att slutsatsen om förslagets förenlighet med EU-rätten är otillfredsställande, och lämnar för mycket ansvar på rättstillämpningen. *Upphandlingsmyndigheten* och *Advokatfirman Ulfssdotter* instämmer i utredningens bedömning att det finns flera möjligheter att utforma upphandlingar på ett sätt som underlättar för idéburna organisationer att delta i offentliga upphandlingar, och som tar tillvara deras särart och mervärde. *Arbetsförmedlingen* tillstyrker förslaget, men framför att det faktum att möjligheten att reservera kontrakt till icke-vinstsyftande aktörer är reglerad i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling (upphandlingsdirektivet) starkt talar mot att kontrakt kan reserveras på andra grunder.

Ett antal remissinstanser, däribland, *Konkurrensverket*, *Kommerskollegium* och *Svenskt Näringsliv*, avstyrker förslaget och ifrågasätter om förslaget är förenligt med EU-rätten. Remissinstanserna har även synpunkter på bestämmelsens utformning och pekar på de tillämpningsproblem som de menar kan uppstå. Konkurrensverket efterlyser ytterligare utredning och överväganden kring om förslaget är förenligt med upphandlingsdirektivet, och anser att inte heller frågan om förenligheten med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) bestämmelser om den inre marknaden är tillräckligt utredd. *Kommerskollegium* framför liknande invändningar, och tillägger att upphandlingslagstiftningen redan tillåter reserverade kontrakt för välfärdstjänster för organisationer under vissa förutsättningar, som är snarlika de som utredningen förslagit. Parallella regler för reservation av kontrakt kan enligt myndigheten bli svåra att tillämpa för de upphandlande myndigheterna. *Svenskt Näringsliv* anför att Högsta förvaltningsdomstolens slutsatser i rättsfallet HFD 2020 ref. 15 innebär att förslaget inte kan genomföras. Förslaget är enligt organisationen inte heller förenligt med de grundläggande principerna i EUF-fördraget eller med upphandlingsdirektivet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Det rättsliga utrymmet att reservera upphandling av sociala tjänster som överstiger EU:s tröskelvärden

Frågan om i vilken utsträckning medlemsstaterna får direkttilldela kontrakt till icke vinstdrivande organisationer har prövats av EU-domstolen i flera fall. I målet C-113/13 *Spezzino* konstaterar domstolen att det är förenligt med unionsrätten att under vissa förutsättningar direkttilldela kontrakt till icke-vinstdrivande organisationer. Särbehandling av vissa organisationer utgör enligt domstolen visserligen indirekt diskriminering

som är förbjuden enligt artiklarna 49 (etableringsfrihet) och 56 (fri rörlighet för tjänster) i EUF-fördraget, som de allmänna principerna om insyn och likabehandling bygger på. Särbehandling kan dock enligt domstolen vara motiverad av sakliga skäl (se punkt 52 i Spezzino). I avgörandet konstaterar domstolen att det är tillåtet att direkttilldela kontrakt, under förutsättning att det bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen med tjänsten och leder till budgetmässig effektivitet (se punkt 59 och 60). Detta har sedan bekräftats i avgörandet C-50/14 CASTA.

I nämnda avgöranden gjorde EU-domstolen prövningen i förhållande till Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfaranden vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (2004 års direktiv), som senare ersattes av upphandlingsdirektivet. I 2004 års direktiv fanns endast ett fåtal bestämmelser om upphandling av dessa tjänster, som då benämndes B-tjänster. En bedömning skulle för dessa tjänster göras i förhållande till de allmänna rättsprinciperna som följer av fördraget. Genom upphandlingsdirektivet har uppdelningen i s.k. A-tjänster och B-tjänster upphört, och numera omfattas även sociala tjänster och andra särskilda tjänster av direktivet när värdet på kontraktet uppgår till eller överstiger 750 000 euro. För dessa tjänster gäller ett särskilt upphandlingssystem, det enklare systemet enligt artiklarna 74–76. Det enklare systemet innebär att upphandlingarna ska annonseras, antingen genom ett meddelande om upphandlingen eller genom ett förhandsmeddelande, men det saknas i övrigt detaljerade regler för hur upphandlingarna ska genomföras. I upphandlingsdirektivet regleras också i vilka fall kontrakt får reserveras till vissa specifika leverantörer.

Enligt artikel 77 i upphandlingsdirektivet är tillämpningsområdet för reserverade kontrakt smalt och tillåts endast för ett begränsat antal sociala tjänster till vissa organisationer. Enligt bestämmelsen ska organisationen ha ett syfte som motsvarar tjänsten, återinvestera vinsten för att uppnå detta syfte samt ha en lednings- och ägarstruktur som grundas på personalens ägande eller deltagande. Vidare får löptiden för ett sådant kontrakt inte överstiga tre år. Detta talar, som bl.a. *Arbetsförmedlingen*, *Konkurrensverket* och *Svenskt Näringsliv* har påpekat, för att möjligheten att reservera kontrakt till ideburna organisationer endast kan göras under de förutsättningar som anges i artikeln. Även *Lagrådet* har ifrågasatt förslaget förenlighet med EU-rätten och uttalat att det inte med säkerhet går att säga att möjligheterna att reservera kontrakt uttömmande har reglerats genom artikel 77 i upphandlingsdirektivet. Trots att skäl 41 i upphandlingsdirektivet visserligen ger uttryck för vissa grundläggande principer i EU-rätten, framstår det enligt Lagrådet som långtgående att med detta som grund skapa ett system för reserverade upphandlingar helt vid sidan av regleringen i upphandlingsdirektivet.

Tjänster inom hälso- och sjukvård samt sociala tjänster har dock fortsatt en särställning inom unionsrätten, och de grundläggande principerna för offentlig upphandling som följer av EUF-fördraget har inte förändrats i och med antagandet av det nya upphandlingsdirektivet. Det gäller även likabehandlingsprincipen. I skälen till upphandlingsdirektivet anges vidare att ingenting i direktivet bör hindra vidtagandet eller genomförandet av sådana åtgärder som behövs för att bl.a. skydda allmän ordning, allmän moral och allmän säkerhet, hälsa och att skydda människors liv, under

Prop. 2021/22:135 förutsättning att åtgärderna överensstämmer med EUF-fördraget (se skäl 41).

Artikel 77 i upphandlingsdirektivet kan således tolkas som att möjligheterna till att reservera kontrakt uttömmande har reglerats. Samtidigt är EU-rätten föränderlig och i de avgöranden som meddelades när det tidigare upphandlingsdirektivet var i kraft har EU-domstolen endast uttalat sig om just de specifika situationer som var aktuella i de målen. Det finns flera exempel i EU-rätten där lagstiftaren bedömt en situation som förenlig med unionsrätten, utan att närmare redogöra för alla andra möjliga fall. Dessa måste i stället undersökas i förhållande till relevanta förordningar eller direktiv. Det gäller t.ex. beträffande statsstöd enligt kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, andra konkurrensregler enligt kommissionens förordning (EU) nr 330/2010 av den 20 april 2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på grupper av vertikala avtal och samordnande förfaranden och regler för tjänster enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/123/EU av den 12 december 2016 om tjänster på den inre marknaden. Att upphandlingsdirektivet endast kom att innehålla en särskild reservationsmöjlighet i artikel 77 inom tillämpningsområdet för det enklare systemet kan ha flera orsaker.

I likhet med utredningen konstaterar regeringen att medlemsstaterna, inom ramen för sina befogenheter, kan fastställa på vilken nivå de vill säkerställa t.ex. skyddet för allmän ordning, allmän säkerhet och hälsa samt skydd för människors liv, och bestämma att detta bäst tillgodoses av exempelvis idéburna organisationer, under förutsättning att det bidrar till att uppnå den sociala målsättningen med tjänsten och leder till budgetmässig effektivitet (se målen C-113/13 Spezzino och C-50/14 CASTA). Detta talar för att regleringen i artikel 77 i upphandlingsdirektivet inte är uttömmande, och att medlemsstaterna, t.ex. när det gäller upphandlingar med betydelse för hälsa och skydd för människors liv, kan välja att reservera kontrakt utöver vad som följer av upphandlingsdirektivet. Som *Svenskt Näringsliv* påpekat har Högsta förvaltningsdomstolen visserligen uttalat att ett avtal mellan en kommun och en icke vinstdrivande aktör om driften av ett äldreboende är att betrakta som ett tjänstekontrakt som måste upphandlas (HFD 2020 ref. 15). Frågan i avgörandet var dock om det aktuella avtalet, som hade ingåtts efter direkttilldelning av kontrakt, utan föregående konkurrensprövning och inom ramen för ett idéburet offentligt partnerskap (IOP), omfattades av upphandlingslagstiftningen, vilket domstolen ansåg att det gjorde. Förhållandena i avgörandet skiljer sig på ett väsentligt sätt från det nu aktuella förslaget om att införa en möjlighet att reservera en rätt att delta i en upphandling, med konkurrensutsättning, för idéburna organisationer.

En möjlighet att reservera upphandlingar bör införas

Regeringen anser i enlighet med vad som ovan anförts, trots den osäkerhet kring rättsläget som Lagrådet har lyft, att det finns ett rättsligt utrymme för medlemsstaterna att reglera möjligheten att reservera upphandlingar till idéburna organisationer inom områden som hälso- och sjukvård, social-

tjänst och vissa andra sociala tjänster som har getts en särställning i EU-rätten, och som motsvarar de välfärdstjänster som tidigare reglerades i bilaga 2 a i LOU, men fr.o.m. den 1 februari 2022 regleras i bilaga 2. Regeringen bedömer att en möjlighet att reservera upphandlingar till idéburna organisationer skulle bidra till att bättre tillvarata dessa organisationers kompetens och kapacitet, genom att möjliggöra ett större deltagande i välfärden för dem. Enligt regeringen bör de möjligheter som finns att underlätta för idéburen sektor vid upphandling tas tillvara (se även prop. 2017/18:158 s. 65). En reservationsmöjlighet skulle visserligen kunna missgynna privata aktörer i förhållande till idéburna organisationer. Det bör dock framhållas att privata aktörer och idéburna organisationer inte konkurrerar på lika villkor, och bedriver sin verksamhet med olika syften. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att en eventuellt missgynnande effekt för privata aktörer inte utgör något hinder mot förslaget. Sammanfattningsvis anser regeringen att det bör införas en möjlighet för upphandlande myndigheter att reservera upphandlingar av vissa välfärdstjänster till idéburna organisationer.

Förutsättningar för att en upphandling ska kunna reserveras

Utredningen föreslår att upphandlingar ska kunna reserveras under förutsättning att det bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen med tjänsten och leder till budgetmässig effektivitet. Vad gäller dessa kriterier gör regeringen följande bedömning.

Som flera remissinstanser, däribland *Konkurrensverket* och *Kammarrätten i Göteborg*, anför får de begrepp som utredningen föreslår ska användas anses otydliga. De förekommer vidare inte i svensk rätt. Begreppen kommer från EU-domstolens praxis och bygger dessutom på en tolkning av andra medlemsstaters nationella rätt. För att möjligheten att reservera kontrakt till idéburna organisationer i så stor utsträckning som möjligt ska kunna få genomslag är det enligt regeringen viktigt att bestämmelserna är enkla att tillämpa. Ett sätt att åstadkomma detta är att regelverket som avser idéburna organisationer ges en likartad systematik, och att de organisationer som väljer att registrera sig enligt registreringslagen också kan dra nytta av registreringen i olika sammanhang, exempelvis vid reserverade upphandlingar. Möjligheten att reservera kontrakt bör därför ges en delvis annan utformning än utredningens förslag.

En förutsättning för att en idéburen organisation ska kunna registrera sig enligt registreringslagen är att organisationen har ett allmännyttigt syfte. Med allmännyttigt syfte avses att den idéburna organisationen har ett eller flera angivna ändamål, som enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja och som utgör grunden för och drivkraften i den verksamhet som bedrivs (se avsnitt 4.2). Den föreslagna reservationsmöjligheten bygger på den särställning som vissa sociala tjänster har getts i upphandlingsdirektivet, och som omfattar områden som det faller inom medlemsstaternas befogenheter att lagstifta inom. I enlighet med vad som ovan anförts kan upphandlingar reserveras inom t.ex. hälso- och sjukvård och socialtjänst, under förutsättning att det bidrar till förverkligandet av den sociala målsättningen och leder till budgetmässig effektivitet (se t.ex. C-113/13 *Spezzino*). Upphandling enligt den föreslagna regleringen bör således innebära att förutsättningarna ökar för att nå målen för den aktuella

Prop. 2021/22:135 tjänsten. Vilken en viss tjänsts sociala målsättning är kan i vissa fall utläsas ur den lagstiftning som styr den aktuella tjänsten, t.ex. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). I många fall rör dock en upphandling en viss del av en verksamhet, och kan därför ta sikte på en mer specifik social målsättning. I sådana fall får den upphandlande myndigheten försöka utröna om det finns en övergripande målsättning med tjänsten som kan knytas till reservationsmöjligheten.

Det andra kravet som ställs i EU-domstolens praxis för att reservera kontrakt till idéburna organisationer är att det ska innebära ekonomisk eller budgetmässig effektivitet. Budgetmässig effektivitet kan vara att tjänsten tilldelas en aktör som saknar vinstsyfte och att tjänsten inte leder till någon vinst för organisationernas medlemmar (se t.ex. C-475/99 Firma Ambulanz Glöckner punkt 61, C-113/12 Spezzino punkt 59 och 61 samt C-50/14 CASTA punkt 57 och 64).

Begreppen social målsättning och budgetmässig effektivitet och begreppet allmännyttigt syfte i registreringslagen har enligt regeringens uppfattning en likartad betydelse. För att underlätta tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen bör därför ett krav på allmännyttigt syfte användas för att tillgodose att förutsättningarna för att kunna reservera deltagande i en upphandling är uppfyllda. En registrerad idéburen organisation som konstaterats ha ett allmännyttigt syfte kommer också enklare att kunna visa att förutsättningarna för att delta i en reserverad upphandling av välfärdstjänster är uppfyllda. Det allmännyttiga syftet ska kunna knytas till den tjänst som upphandlas. Det innebär att den idéburna organisationens allmännyttiga syfte ska bidra till att uppfylla ändamålet med tjänsten. Om en myndighet exempelvis vill reservera kontrakt för att upphandla skyddade boenden för kvinnor som utsatts för våld måste organisationen ha ett syfte som kan kopplas till den tjänsten.

Till vilka ska kontrakt kunna reserveras?

Som tidigare anförts bör samma begrepp användas i all reglering som avser idéburna organisationer i den utsträckning det är möjligt. Reservationsmöjligheten bör därför omfatta idéburna organisationer så som de definieras i registreringslagen (se avsnitt 4.2). Att samma begrepp används kommer, i enlighet med vad som ovan anförts, att underlätta tillämpningen för bl.a. upphandlande myndigheter och göra det lättare för registrerade idéburna organisationer att delta i reserverade kontrakt. En tydlig definition av idéburna organisationer kommer också att minska risken för att upphandlande myndigheter sammanblandar de olika bestämmelserna om reserverade kontrakt i upphandlingslagstiftningen, vilket *Kommerskollegium* uttryckt farhågor om. Till skillnad från vad som gäller enligt registreringslagen får det dock anses saknas behov av att kräva att en organisation bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet, eftersom detta krav uppfylls i och med att anbud lämnas. Det bör inte heller ställas krav på att idéburna organisationer ska vara registrerade för att kontrakt ska kunna reserveras till dem. En registrering bör dock anses utgöra en presumtion för att kriterierna för att reservera kontrakt är uppfyllda. En upphandlande myndighet bör kunna utgå från att registret är korrekt, men eftersom t.ex. tidpunkten för registrering kan

ligga långt bak i tiden bör den upphandlande myndigheten ändå göra en självständig prövning i det enskilda fallet. Prop. 2021/22:135

Den föreslagna regleringen utesluter inte idéburna organisationer från andra medlemsstater. Även sådana organisationer kommer att ha möjlighet att registrera sig, men kommer i likhet med svenska idéburna organisationer inte att behöva vara registrerade för att kunna delta i reserverade upphandlingar i enlighet med den föreslagna regleringen.

Tjänster som omfattas av bestämmelsen

De tjänster som regeringen föreslår ska omfattas av reservationsmöjligheten är de välfärdstjänster som tidigare räknades upp i bilaga 2 a i LOU men som fr.o.m. den 1 februari 2022 återfinns i bilaga 2. Tjänsterna anges genom s.k. CPV-koder. Med CPV-kod avses sådana referensnummer som fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 av den 5 november 2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV), i lydelsen enligt Europeiska kommissionens förordning (EG) nr 213/2008, den s.k. CPV-förordningen (se 1 kap. 11 a § LOU).

De tjänster som föreslås ingå i den nya bestämmelsen sorteras under två breda rubriker:

4. Hälsovård, socialtjänst och närbesläktade tjänster
5. Administration inom socialtjänsten samt utbildningsadministration och hälsovårdsförvaltning.

Under rubriken Hälsovård, socialtjänst och närbesläktade tjänster ingår exempelvis tillhandahållande av hemtjänstpersonal, förmedling av vårdpersonal och läkare, arbetskraftstjänster för hushåll, bemanningstjänster för enskilda, tjänster utförda av kontorspersonal för enskilda samt tillfällig personal för hushåll och hemtjänst. Med socialtjänst avses exempelvis social omsorg och vård (med eller utan inkvartering), äldreomsorg (med eller utan inkvartering), social omsorg för personer med funktionsnedsättning, barnomsorg, ledsagartjänster, tjänster för dagcenter för äldre men också dagvård för personer med funktionsnedsättning, barn och ungdomar samt vägledning och rådgivning inom socialtjänsten. Andra exempel på tjänster som ingår är rehabiliteringstjänster och kommunala åtgärdsprogram. Inom hälsovård ingår såväl tjänster i öppenvård som specialiserad sjukvård av olika slag.

Rubriken Administration inom socialtjänsten samt utbildningsadministration och hälsovårdsförvaltning omfattar inte bara verksamhet som avser administration och förvaltning, utan även själva tjänsterna inom offentlig förvaltning, försvar och socialförsäkringstjänster samt undervisnings- och utbildningstjänster. Exempel på de senare är bl.a. undervisning på grund- och gymnasienivå, högre utbildning, yrkesutbildning, säkerhetsutbildning och vuxenutbildning.

Flertalet av de tjänster som avses omfattas av begreppet välfärd enligt registreringslagen kommer att omfattas av den föreslagna reservationsmöjligheten, med undantag för arbetsmarknads- och integrationstjänster. Det kan dock förekomma att tjänster som ryms inom reservationsmöjligheten även kan bidra till att uppnå arbetsmarknads- eller integrationspolitiska mål, t.ex. utbildningstjänster som syftar till att stärka individens

Prop. 2021/22:135 förutsättningar att få och behålla ett arbete. Även dessa tjänster kommer i sådana fall att omfattas av reservationsmöjligheten.

När det gäller den närmare utformningen av bestämmelsen konstaterar *Lagrådet* att två av de CPV-koder som anges i lagrådsremissens förslag (85321000-5 och 85322000-2) förefaller ligga inom ramen för ett intervall (från 85000000-9 till 85323000-9) som också anges i bestämmelsen. Regeringen delar Lagrådets bedömning att uppräkningskoderna i bilaga I till CPV-förordningen ger stöd för att de två CPV-koderna ligger inom ramen för intervallet. Det saknas därför anledning att särskilt ange dessa koder i bestämmelsen.

Lagrådet anser vidare att regeringen i författningskommentaren i klar-text bör ange vilka tjänster som avses med de aktuella beteckningarna i den föreslagna bestämmelsen. I CPV-förordningen anges koder för bl.a. de tjänster som omfattas av förslaget. I författningskommentaren finns en hänvisning till CPV-förordningen. Detta överensstämmer hur dessa koder hanterats i tidigare lagstiftningsärenden, t.ex. införandet av 19 kap. 25 § LOU (se prop. 2021/22:5 s. 207 och prop. 2017/18:158 s. 126–127). Mot denna bakgrund anser regeringen att det saknas skäl för att i författningskommentaren till den föreslagna bestämmelsen specificera vad respektive CPV-kod avser. En sådan uppräkningskod skulle dessutom bli mycket omfattande och svårläst.

5.2 Idéburna organisationer ska ges särskilda möjligheter att delta i valfrihetssystem

Regeringens förslag: Det ska vara möjligt för en upphandlande myndighet att reservera deltagandet i ett valfrihetssystem för idéburna organisationer som har ett allmännyttigt syfte som bidrar till att uppnå ändamålet med den tjänst som ska tillhandahållas.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att det ska göras möjligt att reservera rätten att ansöka om att få delta i ett valfrihetssystem för idéburna aktörer om det finns särskilda skäl.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget, däribland *Arbetsförmedlingen*, *SKR* och de flesta kommuner. Arbetsförmedlingen anser att de föreslagna ändringarna kommer att innebära en ökad tydlighet. *Botkyrka kommun* anser att det är värdefullt att individen kan informeras om vilken associationsform de valbara leverantörerna i ett valfrihetssystem har, eftersom det stärker den individuella valfriheten och kommer att synliggöra den betydelse individen ger idéburna välfärdsaktörer. *Arbetsgivarförbundet KFO* och *IDEA* välkomnar förslaget då det ger möjlighet att reservera deltagande i valfrihetssystem där sådana system inte finns alls i dag.

Flera remissinstanser avstyrker förslaget. *Konkurrensverket*, *Svenskt Näringsliv* och *Nacka kommun* anser att den rättsliga möjligheten att reservera valfrihetssystem till idéburna organisationer har felbedömts av utredningen. Konkurrensverket anför vidare att frågan om förslaget är förenligt med den inre marknaden behöver utredas ytterligare och att förslaget inte

kan läggas till grund för lagstiftning. Nacka kommun tillägger att förslaget innebär en överträdelse av de grundläggande principerna i EUF-fördraget. *Upphandlingsmyndigheten* anser att förslaget kan motverka syftet med valfrihetssystem samt att valet av organisationsform inte bör avgöra tillträdet till ett valfrihetssystem. Några remissinstanser, däribland *Svenska vård* och *Almega*, anser att förslaget riskerar att utesluta vinstdrivande företag från valfrihetssystemen, vilket i sin tur riskerar att beskära konkurrensen och valfriheten kraftigt. Förslaget bidrar enligt dem inte heller till en ökad kvalitet, vilket bör vara det övergripande målet. *Almega* och *Företagarna* anför att valfrihetssystem bygger på att det är den enskilde medborgaren som väljer aktör – inte kommunen.

När det gäller utformningen av möjligheten att reservera valfrihetssystem anför flertalet av de remissinstanser som yttrar sig, däribland Konkurrensverket och *Kammarrätten i Sundsvall*, att innebörden av vad som ska utgöra särskilda skäl behöver beskrivas mer ingående. *LO* anser dock att det ska vara möjligt att reservera valfrihetssystem till den idéburna sektorn utan att uppfylla något krav på särskilda skäl.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Upphandlande myndigheter ska ha möjlighet att reservera deltagande i valfrihetssystem till idéburna organisationer

Inrättandet av ett valfrihetssystem utgör inte upphandling och omfattas därför inte av upphandlingsdirektiven. Detta gäller även om tillträdet till ett valfrihetssystem är reglerat på ett sådant sätt att det bara är möjligt att ansluta sig under en inledande period (C-9/17 Maria Tirkkonen). Enligt 1 kap. 2 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) ska den upphandlande myndigheten behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Den upphandlande myndigheten ska vidare iakttä principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet när den tillämpar valfrihetssystemet. Regleringen ger uttryck för de grundläggande principerna som ska råda i ett valfrihetssystem. Paragrafen fastslår att de principer som gäller enligt EUF-fördraget också gäller enligt LOV (se vidare avsnitt 5.3). Detta innebär att valfrihetssystem kan utformas på ett sätt som inte påverkas av de ibland detaljerade krav som följer av upphandlingsdirektiven. Utformningen av valfrihetssystem måste vara förenlig med de EU-rättsliga principer som 1 kap. 2 § LOV ger uttryck för.

Regeringen kan i likhet med utredningen konstatera att medlemsstaterna vid tillämpningen av valfrihetssystem har ett utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller åtgärder som är ägnade att säkerställa att de grundläggande principerna iakttas (C 410/14 Dr. Falk Pharma GmbH, punkt 44). Medlemsstaterna har, som konstaterats i avsnitt 5.1, dessutom stor frihet att utforma sina system för social trygghet och att organisera och tillhandahålla tjänster inom hälso- och sjukvård. Mot denna bakgrund anser regeringen, till skillnad från *Konkurrensverket* och *Nacka kommun*, att det finns rättsliga möjligheter att reservera valfrihetssystem för idéburna organisationer, även när det finns ett gränsöverskridande intresse. Regeringen anser vidare, till skillnad från *Upphandlingsmyndigheten*, att det är en lämplig åtgärd för att främja ett ökat deltagande av idéburna organisationer inom välfärden.

Det är i detta sammanhang viktigt att framhålla att ett sådant valfrihetssystem, precis som i andra fall, ska annonseras. Idéburna organisationer från andra medlemsstater ska vidare ha möjlighet att delta på samma sätt som inhemska. Det är alltså en grundläggande förutsättning att system inte utformas på ett sätt som behandlar inhemska idéburna organisationer förmånligare än sådana organisationer från övriga medlemsstater.

Såsom flera remissinstanser, däribland *Almega*, anför är ett av syftena med valfrihetssystem att skapa en mångfald av utförare som den enskilde kan välja mellan, vilket i sig kan antas leda till ökad konkurrens och förbättrad kvalitet för den enskilde (se prop. 2008/09:29 s. 62). Det förutsätter att det finns tillräckligt många utförare så att det blir möjligt för enskilda att välja. Denna aspekt måste beaktas när den upphandlande myndigheten avgör om det är lämpligt att reservera ett valfrihetssystem för idéburna organisationer. Regeringen anser emellertid att den avsedda mångfalden av utförare bör kunna uppnås även i ett reserverat valfrihetssystem.

Utredningen har föreslagit att möjligheten att reservera valfrihetssystem till idéburna organisationer endast ska finnas om det finns särskilda skäl. Som *Konkurrensverket* och *Kammarrätten i Sundsvall* påpekar finns det behov av att förtydliga när denna möjlighet ska kunna användas. När det gäller reserverade kontrakt enligt upphandlingslagstiftningen bedömer regeringen att regelverket bör ges en systematik som liknar registreringslagen, (se avsnitt 5.1). Detsamma bör gälla för möjligheten att reservera valfrihetssystem till idéburna organisationer. Mot bakgrund av detta bör bestämmelsen i LOV ges en likartad utformning som möjligheten att reservera deltagandet i vissa upphandlingar enligt LOU. Det innebär att upphandlande myndighet bör kunna reservera deltagande i valfrihetssystem till idéburna organisationer som har ett allmännyttigt syfte om det bidrar till att uppnå ändamålet med den tjänst som ska tillhandahållas.

Vilka organisationer bör omfattas?

Som anförts ovan bör i så stor utsträckning som möjligt samma begrepp användas i all reglering som avser idéburna organisationer. Reservationsmöjligheten bör därför omfatta idéburna organisationer så som de definieras i registreringslagen (se avsnitt 5.1). Att samma begrepp används kommer att underlätta tillämpningen för bl.a. upphandlande myndigheter och göra det lättare för registrerade idéburna organisationer att delta i reserverade valfrihetssystem. Regeringen anser vidare att samma krav på vad som ska anses utgöra en idéburen organisation bör ställas när det gäller valfrihetssystem som vid tilldelning av reserverade kontrakt vid upphandling.

Information i valfrihetssystem

Den upphandlande myndigheten ska enligt 9 kap. 1 § LOV till enskilda lämna information om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat kontrakt med inom ramen för valfrihetssystemet. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. I likhet med utredningen bedömer regeringen att införandet av registreringslagen innebär en möjlighet att erbjuda brukare utökad information om idéburna organisationer. Det kan ge enskilda som befinner sig i en valsituation ytterligare relevant information.

Regeringens bedömning: Något undantag från unionsrättens grundläggande principer bör inte införas i lagen om valfrihetssystem.

Det saknas förutsättningar att göra ytterligare ändringar i regleringen av valfrihetssystem.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att de grundläggande principerna inte ska gälla för valfrihetssystem som saknar ett bestämt gränsöverskridande intresse.

Remissinstanserna: Ett flertal av remissinstanserna, däribland *Arbetsförmedlingen*, *SKR*, *Coompanion*, flertalet kommuner och idéburna organisationer, tillstyrker förslaget. Arbetsförmedlingen anser att den föreslagna ändringen kommer att innebära en ökad tydlighet.

Ett antal remissinstanser avstyrker förslaget. Flera av de remissinstanser som avstyrker förslaget, däribland *Kammarrätten i Stockholm*, anför att det kan vara svårt för den upphandlande myndigheten att avgöra när det finns ett gränsöverskridande intresse, och att förslaget därmed kan leda till tillämpningssvårigheter. *Konkurrensverket* framhåller att de flesta leverantörer i de valfrihetssystem som finns i dag är privata vinstdrivande företag och att undantaget även skulle omfatta dem. Förslaget skulle vidare enligt myndigheten skapa ett stort utrymme för godtycke vid tilldelning och uppföljning av kontrakt och innebära att risken för korruption ökade avsevärt. *Göteborgs kommun* efterfrågar en närmare analys av konsekvenserna av förslaget. *Nacka kommun* ifrågasätter om den omständigheten att det saknas ett gränsöverskridande intresse i det enskilda fallet verkligen innebär att EUF-fördraget inte behöver tillämpas, eftersom många välfärdstjänster avser höga belopp och det finns internationella företag på vård och omsorgsmarknaden. *Almega* anser att förslaget skulle omkullkasta de grundläggande förutsättningarna för deltagande i valfrihetssystem och innebära betydande risker för godtycklig behandling av aktörer. *Svenskt Näringsliv* anför att upphandlingsdirektivet inte kan tolkas på annat sätt än att medlemsstaterna har en frihet att skapa t.ex. valfrihetssystem endast så länge dessa följer principerna om öppenhet och icke-diskriminering.

Skälen för regeringens förslag

Valfrihetssystem och de unionsrättsliga principerna

Enligt 1 kap. 2 § LOV ska den upphandlande myndigheten behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Den upphandlande myndigheten ska vidare iaktta principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet när den tillämpar valfrihetssystemet.

Enligt förarbetena till LOV innebär principen om icke-diskriminering att geografisk diskriminering i form av krav på att leverantören ska ha sin hemvist eller sitt säte inom ett visst område inte är tillåten (se prop. 2008/09:29 s. 61). Kravet på likabehandling och icke-diskriminering medför att alla ansökningar från leverantörer om att delta i valfrihetssystemet ska behandlas lika i alla skeden av förfarandet. Den upphand-

Prop. 2021/22:135 lande myndigheten ska i största möjliga utsträckning ge den verksamhet som bedrivs i egen regi samma förutsättningar och ställa samma krav på den som ställs på externa leverantörer (se prop. 2008/09:29 s. 138). Någon total konkurrensneutralitet kan dock vara svår att uppnå eftersom den upphandlande myndigheten alltid har det yttersta ansvaret för att t.ex. biståndsbehövande får den hjälp de har rätt till.

Principen om öppenhet innebär bl.a. en skyldighet att offentliggöra en inbjudan att lämna ansökningar. Det sker genom att en annons publiceras på valfrihetswebben som Upphandlingsmyndigheten ansvarar för. Öppenhetsprincipen innebär också att de som ansökt om att få delta i förfarandet ska informeras om resultatet och att alla handlingar i princip är offentliga. Proportionalitetsprincipen förutsätter att alla krav som ställs i förfrågningsunderlaget ska vara rimliga i förhållande till de mål som eftersträvas. Eftersom tjänstens art och omfattning kan variera från ett valfrietssystem till ett annat kan därför också kraven som ställs variera. Exempelvis kan högre krav ställas avseende ekonomisk kapacitet och omvårdnadskompetens på en leverantör som tillhandahåller ett särskilt boende än på en som tillhandahåller hemtjänstinsatser. Kraven som ställs på leverantörerna bör dock inte vara högre i ett valfrietssystem än vid en upphandling (prop. 2008/09:29 s. 62).

Ett av syftena med valfrietssystem är att skapa en mångfald av utförare som den enskilde kan välja mellan, vilket i sin tur väntas leda till konkurrens och därmed till förbättrad kvalitet. Det är viktigt att små och nystartade företag inte missgynnas och förfrågningsunderlag bör därför utformas så att även mindre företag kan uppfylla kraven (prop. 2008/09:29 s. 62).

Enligt utredningens förslag ska upphandlande myndighet få göra undantag från EUF-fördragets principer i valfrietssystem som saknar ett bestämt gränsöverskridande intresse.

Regeringen anser till skillnad från utredningen att det inte finns skäl att i lagen göra ett undantag från principerna i EUF-fördraget för valfrietssystem som saknar gränsöverskridande intresse. Regeringen instämmer i det som bl.a. *Konkurrensverket* framfört om att ett generellt undantag från de EU-rättsliga principerna om bl.a. likabehandling och icke-diskriminering riskerar att skapa ett utrymme för godtycke vid tilldelning och uppföljning av kontrakt vilket skulle medföra risker för bl.a. korruption. Syftet med den föreslagna förändringen är enligt utredningen att möjliggöra för upphandlande myndigheter att i högre grad beakta idéburna organisationers särart. Detta kan enligt regeringens mening dock inte utgöra skäl för ett generellt undantag från principerna, även om ett sådant utrymme finns avseende valfrietssystem som saknar ett gränsöverskridande intresse. Det måste också framhållas att förvaltningslagens bestämmelser om t.ex. handläggningen och jävsbestämmelser inte gäller för ärenden enligt LOV (1 kap. 3 § LOV). Ett undantag skulle därför innebära en risk för att grundläggande rättssäkerhetskrav inte kan upprätthållas vid handläggningen av valfrietssystem. Ett undantag från de aktuella unionsrättsliga principerna bör därför inte införas.

Välfärdsutredningen hade enligt sina direktiv i uppgift att bl.a. bedöma behovet av justeringar i lagen om valfrietssystem och föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som utredningen ansåg var befogade (dir. 2015:22). I likhet med Utredningen om idéburna aktörer i välfärden gjorde Välfärdsutredningen bedömningen att inrättande av ett valfrietssystem inte utgör upphandling i EU-rättslig mening, utan är en form av auktorisationssystem. I syfte att frikoppla regleringen från upphandlingsrätten och göra den tydligare lämnade utredningen ett förslag till en helt ny lag om valfrietssystem (SOU 2016:78 avsnitt 20).

Mot bakgrund av att valfrietssystem numera inte längre bedöms utgöra en form av upphandling anser regeringen, i likhet med Välfärdsutredningen, att det finns ett visst behov av att modernisera och förenkla regelverket. Välfärdsutredningens lagförslag baseras på bestämmelserna i 1986 års förvaltningslag. Sedan utredningen lämnade sitt betänkande har emellertid denna lag ersatts av den nya förvaltningslagen. Den nya lagen skiljer sig på många sätt från den gamla, både när det gäller tillämpningsområde och innehåll. Utredningens lagförslag har således blivit inaktuellt och det saknas därför underlag för att genomföra förslaget till en ny lag om valfrietssystem.

5.4 Idéburet offentligt partnerskap bör inte regleras i lag

Regeringens bedömning: Idéburet offentligt partnerskap inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet bör inte regleras i lag.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstansernas synpunkter: De flesta remissinstanser har inga synpunkter på förslaget. Flera remissinstanser, bl.a. *Famna*, *Forum* samt *Arbetsgivarföreningen KFO* och *IDEA* anser att det finns ett utrymme för att kunna införa ett undantag från upphandlingslagstiftningen för tjänster som är icke-ekonomiska i lagstiftning. De framhåller att EU-domstolens dom C-262/18 P och C-271/18 Dôvera har betydelse för slutsatserna i betänkandet och att en ny bedömning därför bör göras efter EU-domstolens avgörande. *Coompanion* delar utredningens bedömning om att idéburet offentligt partnerskap inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet inte bör regleras i lag, eftersom det är viktigt att slå vakt om den idéburna sektorns självständighet. *Almega* konstaterar att frågan om de rättsliga ramarna för idéburet offentligt partnerskap nyligen har fått ett tydligt klagörande genom en dom från Högsta förvaltningsdomstolen, i vilken domstolen konstaterat att ett IOP utgör ett offentligt kontrakt som ska upphandlas.

Idéburet offentligt partnerskap (IOP)

Modellen IOP har utvecklats av Forum och syftar till att utveckla nya lösningar och samarbetsformer kring åtgärder mot sociala problem och till att vara ett komplement till bidrag och upphandling. Utgångspunkten för ett IOP-avtal är att en eller flera idéburna respektive offentliga aktörer gemensamt identifierar en samhällsutmaning där alla parter vill bidra till en lösning, exempelvis förbättrad integration. En omständighet som skiljer IOP från vissa andra former av verksamhet med offentlig finansiering är alltså att såväl den idéburna som den offentliga parten i ett IOP på något sätt bidrar med resurser till verksamheten. Parterna kan exempelvis bidra med ideellt arbete, erfarenhet och särskild kompetens, med lokaler eller administrativa resurser. När IOP-modellen används ska samverkan, enligt Forum, inte behöva följa villkor och krav som olika typer av bidragsgivning och upphandling innebär, med t.ex. detaljreglering och sanktioner. IOP ska i stället betraktas som en samverkansform som inte bygger på marknadsmekanismer och kommersiella kontrakt, utan på ömsesidighet. I partnerskapet ska den offentliga parten och den idéburna organisationen ha ett gemensamt engagemang och ansvar för att nå det gemensamt formulerade målet. Fördelen med denna samverkansform är att den gör det möjligt att ta tillvara på de idéburna organisationernas särart i arbetet med komplexa samhällsutmaningar. Regeringen har ställt sig positiv till att fler kommuner prövar IOP och andra modeller för samarbete och partnerskap med det civila samhället (skr. 2017/18:246 s. 39).

Bör IOP regleras i lag?

Frågan om huruvida IOP bör regleras i lag har tidigare belysts i betänkandet Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78). I betänkandet konstaterades att det är svårt att reglera området eftersom lagstiftningen måste beakta såväl regleringen om statsstöd som kommunal- och upphandlingsrätten. Vidare ansågs det finnas en risk att lagstiftningen skulle bli onödigt begränsande och vag. Utredningen om idéburna aktörer i välfärden har identifierat två alternativa utformningar av en lag för att reglera IOP. Det ena alternativet innebär att kriterierna för vad IOP är definieras, med hänvisningar till tillämpliga EU-rättsliga kriterier om statligt stöd. Det andra alternativet består av en lag som anger vissa utpekade verksamhetsområden som inte omfattas av, alternativt är tillåtna enligt EU:s statsstödsregler. Utredningen har också övervägt en kombination av dessa alternativ.

Fördelen med en lag som reglerar IOP är att det skulle kunna upplevas som en större trygghet för offentliga aktörer och idéburna organisationer eftersom den klaggör de rättsliga förutsättningarna för att ingå ett sådant partnerskap, utan att det strider mot EU-rätten. Frågan är dock vad en lagstiftning utöver detta skulle tillföra och hur den skulle tillämpas. Statsstödsregelverket är redan bindande för såväl staten som kommuner och regioner. Såsom *Almega* anför har Högsta förvaltningsdomstolen uttalat att ett avtal mellan en kommun och en stiftelse om driften av ett äldreboende utgjorde ett tjänstekontrakt enligt LOU och därför borde ha upphandlats. Efter denna dom har EU-domstolen i målet C-262/18 P och C-271/18 Dövera klaggjort att vissa tjänster inte behöver betraktas som ekonomiska, trots att de erbjuds på en marknad som konkurrensutsatts.

Det EU-rättsliga utrymme som finns när det gäller möjligheten för det offentliga att inom ramen för IOP finansiera olika verksamheter kan inte utökas genom att införa regler om detta i svensk lagstiftning. Statliga myndigheter, regioner och kommuner har redan i dag möjlighet att, förutsatt att verksamheten följer tillämplig lagstiftning, teckna denna typ av avtal. En lag om IOP skulle därmed bli närmast av upplysningskaraktär. Regeringen anser därför i likhet med *Coompanion* att någon lagreglering av IOP inte bör införas. Det som bl.a. *Forum* anför om EU-domstolens praxis ändrar inte regeringens bedömning.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den nya lagen om registrering av idéburna organisationer och övriga lagändringar ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Regeringens bedömning: Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att lagen ska träda i kraft den 1 juli 2021.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna har inga synpunkter eller tillstryker utredningens förslag. *Famna* och *Forum* anför att förslagen bör träda i kraft tidigare än vad utredningens har föreslagit.

Skälen för regeringens förslag: Den tidpunkt för ikraftträdande som föreslagits av utredningen har passerat och ikraftträdandet behöver därför senareläggas. Regeringen bedömer att införandet av registreringslagen kräver ett visst mått av förberedelser. Mot denna bakgrund bör förslagen träda i kraft den 1 januari 2023.

Eftersom de aktuella förslagen uteslutande innebär nya och frivilliga möjligheter till registrering, samt användning av reserverade kontrakt och valfrihetssystem, finns inget behov av några övergångsbestämmelser.

7 Konsekvenser

7.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Införandet av en möjlighet för idéburna organisationer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet att registrera sig förväntas underlätta för idéburna organisationer att verka och synliggöras inom välfärden. Det väntas också leda till att dessa i högre grad kan bidra till välfärdens utveckling. Registret över idéburna organisationer bedöms vidare medföra förbättrade möjligheter att ta fram statistik över den idéburna sektorn.

Förslaget att införa möjligheter att reservera deltagande i upphandlingar respektive valfrihetssystem till idéburna organisationer ökar upphand-

Prop. 2021/22:135 lande myndigheters möjligheter att nyttja de idéburna organisationernas kompetens och resurser. Förslaget bedöms även öka möjligheten för enskilda att välja ideella alternativ. Möjligheten att reservera kontrakt innebär en begränsning av konkurrensen inom den aktuella upphandlingen i de fall denna möjlighet används. Möjligheten är dock frivillig för upphandlande myndigheter att använda och får endast göras under vissa särskilt angivna förutsättningar. Det är inte heller säkert att upphandlingar som reserveras för idéburna organisationer minskar de privata vinstdrivande företagens andel av vunna upphandlingar, eftersom upphandlingarna kan omfatta sådana tjänster som annars hade genomförts i egen regi. Även möjligheten att reservera rätten att ansöka om att få delta i ett valfrihetssystem för idéburna organisationer innebär en begränsning av konkurrensen i de fall denna möjlighet används. Deltagandet får dock endast reserveras om den idéburna organisationens allmännyttiga syfte bidrar till att uppnå ändamålet med den tjänst som ska tillhandahållas. I enlighet med vad som ovan anförts beträffande möjligheten att delta i upphandlingar behöver dock detta inte nödvändigtvis innebära att privata utförarens andel vunna upphandlingar minskar.

7.2 Konsekvenser för staten

En statlig myndighet ska utses till registreringsmyndighet. Myndigheten ska upprätta och förvalta ett register över de idéburna organisationer som väljer att registrera sig och uppfyller kraven för registrering. Myndigheten föreslås också ansvara för kontroll av att kriterierna följs, framför allt med avseende på värdeöverföringar. Regeringen avser, som anförts i avsnitt 4.4, att utse Kammarkollegiet till registreringsmyndighet.

Det är svårt att uppskatta hur många idéburna organisationer som kommer att välja att registrera sig. Även tidsåtgången för myndighetens handläggning vid registrering och tillsyn är svår att bedöma. Myndighetens arbete ska finansieras via avgiftsintäkter enligt avgiftsförordningen. Det kan antas att uppbyggnaden av registret medför vissa initiala kostnader, bl.a. för att anpassa myndighetens it-system för det nya registret, införa rutiner och på annat sätt förbereda myndigheten för den nya uppgiften. Dessa kostnader uppskattas till ca 3 miljoner kronor.

Förslagen om att i vissa fall reservera upphandlingar och valfrihetssystem till idéburna organisationer medför att statliga myndigheter ges möjligheter att anlita idéburna organisationer i högre grad än vad som gäller för närvarande, i den mån de aktuella välfärdstjänsterna utgör ett statligt ansvar. Förslagen bedöms inte medföra några ökade kostnader för statliga myndigheter.

Möjligheten att överklaga registreringsmyndighetens beslut hos allmänna förvaltningsdomstolen kommer att medföra en ny typ av mål i förvaltningsdomstolarna. Det kan, såsom bl.a. *Förvaltningsrätten i Malmö och Kammarrätten i Stockholm* anför, leda till antalet mål i förvaltningsdomstolarna ökar. Förslaget kan således leda till en ökad arbetsbelastning för domstolarna. Eftersom det inte på förhand går att avgöra hur många idéburna organisationer som kommer att registrera sig är det svårt att med säkerhet bedöma hur många mål som registreringslagen kan tänkas gene-

rera. Regeringen bedömer dock att antalet mål kommer att vara av så begränsad omfattning att de bör kunna hanteras inom den nuvarande ramen.

Prop. 2021/22:135

7.3 Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslagen innebär en förenkling och ökad tydlighet för kommuner och regioner när de, i egenskap av upphandlande myndigheter, ska avgöra vad som räknas som en idéburen organisation. Detta bedöms underlätta vid samarbeten, upphandling och utformning av valfrihetssystem, vilket också förs fram av flera remissinstanser bl.a. *Region Stockholm*.

Förslagen på upphandlingsområdet innebär att upphandlande myndigheter ges ökad flexibilitet och därmed fler verktyg för att nå sitt uppdrag och de sätta målen för verksamheten. Förslagen innebär endast en möjlighet och det finns således inget krav på att tillämpa dem. Förslagen påverkar därmed inte den kommunala självstyrelsen. De ger heller inte upphov till några kostnader som aktualiserar en tillämpning av den kommunala finansieringsprincipen.

7.4 Konsekvenser för de idéburna organisationerna

De flesta organisationer som betraktar sig som idéburna kommer att uppfylla kraven för registrering. Registreringen kommer att vara frivillig och inte heller innefatta krav på någon särskild associationsform. Registreringen ska underlätta för offentliga aktörer och allmänheten att identifiera idéburna organisationer, samtidigt som den kan användas som en kvalitetsstämpel av de idéburna organisationerna. När anbud lämnas för reserverade upphandlingar eller valfrihetssystem kommer en registrering vidare att vara ett bra medel för att visa att anbudet lämnas av en idéburen organisation. Registret förväntas gynna de idéburna organisationerna eftersom det antas underlätta för den ideella sektorn att särskilja sig mot andra typer av aktörer. En definition och registrering kommer, som *Famna* och *Forum* framhåller i sina remissvar, att kunna bidra till sektorns tillväxt och utveckling. Registret kan även användas för att ta fram bättre och mer tillförlitlig statistik.

För de idéburna organisationer som väljer att registrera sig medför förslaget ökad administration och kostnader för registrering. De uppgifter som kommer att behöva skickas in kommer dock i huvudsak att vara lättillgängliga uppgifter, såsom årsredovisningar och stadgar. De krav som ställs på registrerade organisationer är vidare nödvändiga för att uppnå syftet med förslaget.

Förslagen om att i vissa fall reservera upphandlingar och valfrihetssystem till idéburna organisationer bedöms kunna leda till att de idéburna organisationerna ges ökade möjligheter att utföra välfärdsverksamhet.

Förslaget om införandet av registreringslagen medför inte några direkta konsekvenser för företag som inte är idéburna.

Möjligheten att reservera upphandlingar av vissa tjänster till idéburna organisationer innebär en begränsning av konkurrensen i de fall denna möjlighet används. Det bör dock framhållas att möjligheten att reservera upphandlingar är frivillig och kräver att vissa förutsättningar är uppfyllda. Förslaget kommer således, som anförts i avsnitt 7.1, enbart innebära en begränsning av konkurrensen i de fall en upphandlande myndighet väljer att använda sig av denna möjlighet och dessa förutsättningar är uppfyllda.

Även möjligheten att reservera rätten att ansöka om att få delta i ett valfrihetssystem för idéburna organisationer innebär en begränsning av konkurrensen i de fall denna möjlighet används. Även om valfrihetssystem reserveras för idéburna organisationer behöver det, i enlighet med vad som anförts i avsnitt 7.1, inte nödvändigtvis innebära att privata utförares möjligheter att delta i valfrihetssystem minskar då det exempelvis kan vara fråga om att en kommun som saknar valfrihetssystem inrättar ett sådant.

Förslagen innebär inte några direkta kostnader för företagen eller någon påverkan på små företags villkor i förhållande till stora företags.

7.6 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för den personliga integriteten eller för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Möjligheten att reservera upphandlingar och deltagandet i valfrihetssystem för idéburna organisationer kan komma att öka möjligheterna att nå de integrationspoliska målen, eftersom flera idéburna organisationer arbetar med integrationsinsatser på olika sätt.

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser av betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet eller för sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om registrering av idéburna organisationer

Idéburna organisationer inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om registrering av idéburna organisationer inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet.

I paragrafen beskrivs lagens innehåll. Lagen innehåller bestämmelser om registrering av idéburna organisationer inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

2 § I denna lag avses med

idéburen organisation: en juridisk person som uteslutande har ett allmännyttigt syfte som är angivet i stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling, *värdeöverföring*: en affärshändelse som medför att förmögenheten hos en idéburen organisation minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för organisationen,

forskning: detsamma som i 2 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor.

I paragrafen definieras olika termer och uttryck i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 4.2 och 4.3.

I *första punkten* definieras vad som avses med idéburen organisation i lagen. Med en sådan organisation avses en juridisk person, t.ex. ett aktiebolag, en ekonomisk förening, stiftelse eller ideell förening. Bestämmelsen omfattar även utländska juridiska personer.

För att omfattas av definitionen ska en idéburen organisation uteslutande ha ett allmännyttigt syfte. Med allmännyttigt syfte avses ett eller flera angivna ändamål, som enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja, och som utgör grunden för och drivkraften i den verksamhet som bedrivs. För att kravet på allmännyttigt syfte ska vara uppfyllt måste organisationen som helhet omfattas av det. Att generera vinst är inte ett allmännyttigt syfte. Det utesluter inte att organisationen kan gå med vinst, utan enbart att det definierade syftet i organisationens stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling ska vara allmännyttigt och inte att generera vinst till sina ägare. Som exempel på allmännyttiga syften kan nämnas att motverka utanförskap, social isolering och ensamhet eller att bedriva riktad verksamhet till behövande inom olika områden, t.ex. till hemlösa, missbrukare, personer som utsätts för våld i nära relationer eller personer med psykisk ohälsa.

I *andra punkten* definieras värdeöverföring som benämning på affärshändelser som medför att en idéburen organisations förmögenhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär. Bedömningen av om en värdeöverföring skett ska avgöras utifrån objektivt iakttagbara kriterier. Det innebär att avsikten med överföringen inte har betydelse för bedömningen av om en värdeöverföring gjorts.

Med affärshändelse avses alla förändringar i storleken och sammansättningen av organisationens förmögenhet som beror på organisationens ekonomiska relationer med omvärlden, inklusive medlemmar, ägare och ledamöter. Det kan exempelvis vara fråga om in- och utbetalningar samt tillskott till eller uttag ur verksamheten av pengar, varor eller annat.

Frågan om affärshändelsen medför en förmögenhetsminskning får avgöras enligt allmänna principer för bedömning av affärshändelsens värde (se t.ex. prop. 2004/05:85 s. 747). Vad som är affärsmässigt får bedömas genom en jämförelse av affärshändelsens värde med marknadspriset för respektive vara eller tjänst. Skillnaden mellan parternas prestationer är av särskild betydelse, dvs. om det föreligger någon värdediskrepans. Det förhållandet att affärshändelsen är oförmånlig för den idéburna organisationen och förmånlig för motparten behöver dock inte betyda att den är att betrakta som en värdeöverföring. Av stor betydelse är

Prop. 2021/22:135 också om affärshändelsen framstår som förenlig med den verksamhet som den idéburna organisationen bedriver.

Som exempel på värdeöverföringar kan nämnas avhändande av egendom till underpris, förvärv av egendom till överpris, lön eller arvode för tjänster eller arbeten som inte alls eller endast delvis motsvaras av utbetalningen, utlåning av medel till en ränta som understiger marknadsräntan eller upptagande av lån till en högre ränta än marknadsräntan, avskrivningar av fordringar eller att låta fordringar preskriberas och ingående av ett borgensåtagande som inte sker på marknadsmässiga grunder.

Vägledning för vad som utgör en värdeöverföring från ett aktiebolag respektive en ekonomisk förening kan hämtas från regleringen i 17 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551) och 12 kap. 1 § punkterna 1–3 i lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.

Av *tredje punkten* framgår att med forskning avses detsamma som i 2 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning (jfr prop. 2002/03:50 s. 192).

Registrering

3 § En idéburen organisation får efter ansökan registreras om

1. organisationen bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet,

2. staten, en region eller en kommun inte har ett rättsligt bestämmande inflytande över organisationen, och

3. organisationen i stadgar, bolagsordning eller motsvarande handling har en bestämmelse som anger att kvarvarande tillgångar vid organisationens upplösning ska skiftas på ett sätt som inte bryter mot begränsningen om värdeöverföringar enligt 8 §.

Kravet på en bestämmelse om skiftning av tillgångar gäller inte stiftelser.

I paragrafen anges vilka krav som ställs för att en idéburen organisation ska kunna få ansöka om registrering enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Enligt *första stycket* får en idéburen organisation efter ansökan registreras om den uppfyller de krav som räknas upp i bestämmelsen. Vad som avses med en idéburen organisation definieras i 2 §, se kommentaren till den paragrafen.

I *första stycket första punkten* anges att en idéburen organisation ska bedriva eller ha för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet. För att det ska anses finnas en avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet behövs någon form av konkretiserad indikation på att verksamheten ska börja inom överskådlig tid. En indikation kan vara att organisationen t.ex. har sökt ett visst angivet bidrag från en myndighet, ansökt om att få delta i ett valfrihetssystem eller lämnat anbud i en upphandling eller påbörjat ett ansökningsförfarande för att starta en tillståndspliktig verksamhet. Att organisationen ska bedriva välfärdsverksamhet hindrar inte att den i mindre skala även bedriver annan typ av verksamhet, om det är ett led i välfärdsverksamheten eller har en uppenbar koppling till den, t.ex. en kiosk på ett boende. Med offentlig finansiering avses alla medel som utbetalas från offentliga myndigheter till en idéburen organisation med avsikten att den ska bedriva välfärdsverksamhet samt ersättning

som utgår för upphandlad verksamhet och för deltagande i valfrihets-system. Vidare omfattas exempelvis bidrag och stöd från offentliga myndigheter, även EU-stöd och ersättning i olika samverkansformer genom t.ex. IOP. Även ersättning (bidrag) till enskilda huvudmän som bedriver skollagsreglerad verksamhet, statsbidrag som utgår för folkbildning till studieförbund och folkhögskolor samt ersättning för personlig assistans omfattas.

Med välfärdsverksamhet avses hälso- och sjukvård, hälsofrämjande verksamhet, sociala omsorgstjänster, utbildning som regleras i skollagen, utbildning och bildning som folkhögskolor och studieförbund genomför, och annan utbildning med en kommun, region eller en statlig myndighet som huvudman, aktiviteter inom arbetsmarknadsområdet samt verksamheter som syftar till att öka människors integration och inkludering i samhället eller att motverka segregation och isolering.

I *första stycket andra punkten* anges att staten, en region eller en kommun inte får ha ett rättsligt bestämmande inflytande över organisationen. Med rättsligt bestämmande inflytande avses detsamma som i 2 kap. 3 § första stycket OSL (se prop. 1993/94:48 s. 21 och 22). Att den idéburna organisationen får en majoritet av sina medel från det offentliga innebär inte ett rättsligt bestämmande inflytande. Att organisationen har grundats av en offentlig aktör saknar också betydelse. Avgörande är i stället om organisationen är ägd eller styrd av det offentliga på ett sätt som innebär att det offentliga direkt eller indirekt kontrollerar den.

I *första stycket tredje punkten* anges att organisationen ska ha en bestämmelse i sina stadgar, sin bolagsordning eller motsvarande handling som anger att kvarvarande tillgångar vid organisationens upplösning ska skiftas på ett sätt som inte bryter mot begränsningen beträffande värdeöverföringar i 8 §.

Enligt *andra stycket* omfattas inte stiftelser av kravet på att ange hur tillgångarna skiftas vid organisationens upplösning. För stiftelser finns särskilda bestämmelser om vad som gäller vid likvidation i 7 kap. 11 § stiftelselagen.

4 § Registreringen ska omfatta

1. den idéburna organisationens namn och postadress,
2. den idéburna organisationens stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling, och
3. namn, postadress och personnummer eller samordningsnummer till en kontaktperson som är behörig att företräda den idéburna organisationen i frågor om registrering.

I paragrafen regleras vilka uppgifter som ska registreras i registret över idéburna organisationer inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Av *första stycket första punkten* framgår att registreringen ska omfatta organisationens namn och postadress.

Enligt *första stycket andra punkten* ska registreringen omfatta den idéburna organisationens stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling.

Av *första stycket tredje punkten* framgår att registreringen även ska omfatta uppgifter om en kontaktperson för organisationen.

5 § En ansökan om registrering ska innehålla de uppgifter som krävs för att pröva om det finns förutsättningar för att registrera den idéburna organisationen enligt 3 § och de uppgifter som ska registreras enligt 4 §.

Ändringar i något av dessa förhållanden ska genast anmälas till registreringsmyndigheten.

Paragrafen anger vilka uppgifter som en ansökan om registrering ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Av *första stycket* framgår att en ansökan om registrering ska innehålla de uppgifter som behövs för att avgöra om kraven på registrering enligt 3 § är uppfyllda och de uppgifter som ska registreras enligt 4 §.

Paragrafens *andra stycke* innehåller ett krav på att ändringar i något av de förhållanden som framgår av första stycket genast ska anmälas till registreringsmyndigheten. Det innebär att ändringar i någon av de uppgifter som ansökan ska innehålla ska anmälas så snart de är beslutade eller på annat sätt blivit kända.

Registreringsmyndigheten

6 § Den myndighet som regeringen bestämmer (registreringsmyndigheten) ska registrera idéburna organisationer.

I paragrafen anges att registreringen ska göras av den myndighet som regeringen utser till registreringsmyndighet. Övervägandena finns i avsnitt 4.4. Av 11 § framgår att registreringsmyndigheten även ska bedriva tillsyn över registrerade idéburna organisationer och organisationer som omfattas av 8 § andra stycket, se kommentaren till den paragrafen.

Avgifter

7 § Registreringsmyndigheten får ta ut avgifter för registerhållning och tillsyn enligt denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

Paragrafen reglerar rätten för registreringsmyndigheten att ta ut avgifter. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Enligt *första stycket* får myndigheten ta ut en avgift för registerhållningen och tillsynen enligt lagen. Möjligheten att ta ut avgift omfattar även tidigare registrerade idéburna organisationer som är skyldiga att rapportera värdeöverföringar enligt 9 § andra stycket, eftersom de omfattas av registreringsmyndighetens tillsyn.

Av *andra stycket* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

Värdeöverföringar

8 § En registrerad idéburen organisation får inte göra några värdeöverföringar annat än till andra registrerade idéburna organisationer eller till forskning.

Begränsningen i första stycket fortsätter att gälla under en tidsperiod om fem år efter att ett beslut om avregistrering meddelats för en organisation som tidigare varit registrerad enligt denna lag.

Paragrafen innehåller bestämmelser som begränsar värdeöverföringar från registrerade idéburna organisationer. Övervägandena finns i avsnitt 4.3 och 4.5.

Enligt *första stycket* får en registrerad idéburen organisation inte göra några värdeöverföringar annat än till andra registrerade idéburna organisationer eller till forskning. Vad som avses med en värdeöverföring och forskning definieras i 2 §, se kommentaren till den paragrafen.

Av *andra stycket* framgår att begränsningen beträffande värdeöverföringar fortsätter att gälla efter det att en idéburen organisation avregistrerats enligt 10 §. Begränsningen gäller fem år efter det att beslutet om avregistrering meddelats. Begränsningen gäller oavsett orsaken till avregistreringen.

9 § En registrerad idéburen organisation ska skriftligen varje år till registreringsmyndigheten lämna uppgifter om huruvida någon värdeöverföring enligt denna lag gjorts eller beslutats, och om så skett lämna närmare uppgifter om värdeöverföringen.

Första stycket gäller även en tidigare registrerad organisation som omfattas av 8 § andra stycket.

I paragrafen regleras idéburna organisationers skyldighet att årligen rapportera värdeöverföringar till registreringsmyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Enligt *första stycket* är en idéburen organisation varje år skyldig att lämna uppgift om huruvida någon värdeöverföring enligt 2 § andra punkten har gjorts eller beslutats. Värdeöverföringen behöver inte vara otillåten för att omfattas av uppgiftsskyldigheten. Den idéburna organisationen ska i förekommande fall även lämna närmare information om själva överföringen. Uppgifterna ska lämnas skriftligen.

Av *andra stycket* framgår att uppgiftsskyldigheten även gäller under en tid efter det att en organisation avregistrerats, se kommentaren till 8 § andra stycket.

Avregistrering

10 § Registreringsmyndigheten ska besluta att en idéburen organisation ska avregistreras om

1. de krav som gäller för registrering enligt 3 § inte längre är uppfyllda, eller
2. den begär det.

Registreringsmyndigheten får även besluta om avregistrering av en idéburen organisation när den inte har följt ett föreläggande enligt 12 § första stycket.

I paragrafen regleras avregistrering från registret. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

Enligt *första stycket första punkten* ska registreringsmyndigheten besluta om avregistrering om de krav som gäller för registrering enligt 3 § inte längre är uppfyllda.

Enligt *första stycket andra punkten* ska avregistrering även ske på begäran av den idéburna organisationen. Denna möjlighet finns även om förutsättningarna för registrering fortfarande är uppfyllda.

Av *andra stycket* framgår att registreringsmyndigheten får besluta om avregistrering när en idéburna organisation inte har följt ett föreläggande enligt lagen. Det kan exempelvis handla om ett föreläggande att betala register- eller tillsynsavgift.

Tillsyn

11 § Registreringsmyndigheten ska utöva tillsyn över registrerade idéburna organisationer och organisationer som omfattas av 8 § andra stycket.

Registrerade idéburna organisationer och organisationer som omfattas av 8 § andra stycket är skyldiga att på registreringsmyndighetens begäran lämna sådana uppgifter som är nödvändiga för tillsynsverksamheten.

I paragrafen regleras registreringsmyndighetens tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Enligt *första stycket* ska registreringsmyndigheten vara tillsynsmyndighet över registrerade idéburna organisationer och över sådana organisationer som avregistrerats, men som enligt 8 § ändå omfattas av förbudet mot värdeöverföringar.

Enligt *andra stycket* är registrerade idéburna organisationer och organisationer som omfattas av 8 § andra stycket skyldiga att på registreringsmyndighetens begäran lämna sådana uppgifter som är nödvändiga för tillsynen. Uppgifterna kan t.ex. utgöras av organisationens bokföring och underlag för affärshändelser som skulle kunna utgöra värdeöverföringar. Uppgifter som ges in till registreringsmyndigheten om affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat kan omfattas av sekretess enligt vad som framgår av 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen.

12 § Registreringsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att denna lag eller de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas.

Förelägganden enligt första stycket får förenas med vite, med undantag för förelägganden om att komplettera en ansökan om registrering.

Paragrafen innehåller bestämmelser som möjliggör för registreringsmyndigheten att meddela förelägganden och att förena sådana förelägganden med vite. Övervägandena finns i avsnitt 4.4 och 4.6.

Möjligheten att meddela föreläggande omfattar enligt *första stycket* alla de förelägganden som behövs för att lagen ska följas, exempelvis förelägganden om att inkomma med uppgifter som ska ingå i registret enligt 3 § och uppgifter om beslutade värdeöverföringar enligt 9 §.

Av *andra stycket* framgår att förelägganden enligt lagen får förenas med vite. Det gäller samtliga förelägganden, utom sådana som ska förmå organisationen att inkomma med uppgifter till registreringen. Om ett föreläggande att inkomma med uppgifter som behövs för en registrering inte följs kan konsekvensen i stället bli att organisationen inte blir registrerad och att ärendet skrivs av. Allmänna bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten. Det kan strida mot artikel 6 i Europakonventionen och rätten att inte behöva belasta sig själv att framtvinga uppgifter genom ett vitesföreläggande av någon som är misstänkt för brott. Det får därför vid en sådan situation övervägas om det i första hand går att få fram uppgifterna på andra sätt.

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om tillsyn enligt denna lag.

I paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om tillsynen över registret över idéburna organisationer. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Med stöd av bemyndigandet kan föreskrifter meddelas om exempelvis formen för och omfattningen av den årliga rapporteringen av värdeöverföringar som idéburna organisationer ska göra enligt 9 §.

Straff

14 § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet gör värdeöverföringar i strid med 8 §.

Till ansvar enligt denna paragraf döms inte om gärningen är belagd med straff enligt annan författning eller omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Paragrafen innehåller en straffbestämmelse som omfattar vissa värdeöverföringar som görs i strid med lagen. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.

Enligt *första stycket* döms den som gör överföringar från en registrerad eller tidigare registrerad organisation i strid med lagen till böter. För straffansvar krävs att gärningen har skett med uppsåt eller av oaktsamhet.

Av *andra stycket* framgår att ansvar enligt bestämmelsen inte kan utdömas om gärningen är belagd med straff enligt annan författning eller omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Överklagande

15 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av beslut som fattats med stöd av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.

Av *första stycket* framgår att registreringsmyndighetens beslut enligt lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt *andra stycket* krävs prövningstillstånd för överklagande till kammarrätten.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem

1 kap.

2 a § En upphandlande myndighet får reservera deltagandet i ett valfrihetssystem för idéburna organisationer vars allmännyttiga syfte bidrar till att uppnå ändamålet med den tjänst som ska tillhandahållas.

För att kunna delta i ett reserverat valfrihetssystem får den idéburna organisationen endast göra sådana värdeöverföringar som är tillåtna enligt 8 § första stycket lagen (2022:000) om registrering av idéburna organisationer. Vidare får staten, en

Prop. 2021/22:135 region eller en kommun inte ha ett rättsligt bestämmande inflytande över den idéburna organisationen.

Paragrafen är ny och anger att den upphandlande myndigheten får reservera deltagandet i ett valfrihetssystem för idéburna organisationer. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Enligt *första stycket* kan en upphandlande myndighet reservera ett valfrihetssystem för idéburna organisationer. En sådan reservation innebär att endast idéburna organisationer tillåts bli leverantörer i ett sådant valfrihetssystem. Med idéburen organisation avses detsamma som i 2 § registreringslagen. En idéburen organisation behöver dock inte vara registrerad enligt registreringslagen för att uppfylla kraven enligt denna bestämmelse. För att det ska vara möjligt att reservera deltagandet måste de idéburna organisationernas allmännyttiga syfte bidra till att uppnå ändamålet med den tjänst som ska tillhandahållas. Med allmännyttigt syfte avses detsamma som i 2 § registreringslagen, se kommentaren till den paragrafen. För att kunna reservera deltagande i ett valfrihetssystem till idéburna organisationer måste de deltagande organisationernas allmännyttiga syfte kunna knytas till ändamålet med den tjänst som tillhandahålls. Det innebär dels att ändamålet med tjänsten ska motsvara organisationens allmännyttiga syfte, dels att det inte får finnas ett vinstsyfte kopplat till utförandet av tjänsten. Ändamålet med en tjänst kan t.ex. vara att insatser för äldre människor enligt socialtjänstlagen ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande (se 5 kap. 4 § socialtjänstlagen).

I *andra stycket* anges vad som krävs för att en idéburen organisation ska kunna delta i ett reserverat valfrihetssystem. Rekvisiten motsvarar de som finns i 3 § andra punkten och 8 § första stycket registreringslagen, se kommentarerna till de paragraferna. Det ankommer på den upphandlande myndigheten att säkerställa att en idéburen organisation som deltar i ett reserverat valfrihetssystem uppfyller kraven under hela kontraktstiden. Detta kan exempelvis ske genom särskilda kontraktsvillkor enligt 4 kap. 2 § lagen om valfrihetssystem.

8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

19 kap.

25 a § En upphandlande myndighet får reservera deltagandet i en upphandling av tjänster som avses i bilaga 2 och som omfattar CPV-koderna 75200000-8, 75231200-6, 75231240-8, 79611000-0, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, från 85000000-9 till 85323000-9, 98133100-5, 98133000-4, 98200000-5, 98500000-8, från 98513000-2 till 98514000-9, 75000000-6, 75121000-0, 75122000-7, från 80000000-4 till 80660000-8 för idéburna organisationer vars allmännyttiga syfte bidrar till att uppnå ändamålet med den tjänst som ska tillhandahållas.

För att kunna delta i en reserverad upphandling får den idéburna organisationen endast göra sådana värdeöverföringar som är tillåtna enligt 8 § första stycket lagen (2022:000) om registrering av idéburna organisationer. Vidare får staten, en region

Paragrafen är ny och reglerar möjligheten att under vissa förutsättningar reservera upphandlingar, dvs. att förbehålla deltagandet i upphandlingar, för idéburna organisationer. Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Av *första stycket* framgår att en upphandlande myndighet får reservera deltagandet i en upphandling av tjänster som avses i bilaga 2 och som omfattar vissa angivna CPV-koder för idéburna organisationer. Med idéburen organisation avses detsamma som i 2 § registreringslagen. En idéburen organisation behöver dock inte vara registrerad enligt registreringslagen för att uppfylla kraven enligt den aktuella bestämmelsen. Innebörden av CPV-koderna framgår av CPV-förordningen. För att det ska vara möjligt att reservera deltagandet måste de idéburna organisationernas allmännyttiga syfte bidra till att uppnå ändamålet med den tjänst som ska tillhandahållas. Kraven motsvarar de som ställs i 1 kap. 2 a § första stycket lagen om valfrihetssystem, se kommentaren till den paragrafen.

I *andra stycket* anges vad som krävs för att en idéburen organisation ska kunna delta i en reserverad upphandling. Rekvisiten motsvarar de som finns i 3 § andra punkten och 8 § första stycket registreringslagen, se kommentarerna till de paragraferna. Det ankommer på den upphandlande myndigheten att säkerställa att en idéburen organisation som deltar i en reserverad upphandling uppfyller kraven under hela kontraktstiden. Detta kan exempelvis ske genom särskilda kontraktsvillkor enligt 17 kap. 1 § LOU.

Sammanfattning av betänkandet Idéburen välfärd (SOU 2019:56)

Idéburna organisationer fyller flera viktiga roller i samhället. Att engagera sig i en organisation ger individer mening, gemenskap och en kraft för sin egen frigörelse. Människor som annars skulle ha svårt att höras får en röstbärare. Civilsamhället bidrar med andra perspektiv än de som offentliga myndigheter och privata företag har. Engagemang kan även bidra till ökad social sammanhållning och föreningslivet är en viktig demokratiskola.

Idéburna organisationer av olika slag har dessutom länge spelat en viktig roll i välfärden. Många av välfärdsstatens institutioner har rötter i verksamheter som en gång utvecklades av föreningar eller trossamfund. De idéburna organisationerna har varit föregångare för sådant som i dag tillhör välfärdens kärna, samtidigt som man har fortsatt att identifiera, artikulera och möta behov som varken offentliga eller kommersiella aktörer förmår fånga upp. Det gör de idéburna aktörerna till viktiga innovatörer i välfärden.

Idéburna organisationer har ofta en stark förankring och ett stort förtroende hos de människor som har behov av de välfärdstjänster de utför och inkluderar individer med egna erfarenheter av t.ex. missbruk, hemlöshet, långvarig arbetslöshet och funktionsnedsättningar. Inte sällan rör det sig om grupper som det offentliga kan ha svårare att nå. Lokal förankring, i en bygd eller i ett bostadsområde, är ett annat utmärkande drag hos de idéburna aktörerna vilket kan vara särskilt viktigt på platser där såväl offentlig som kommersiell service har försvunnit.

Idéburna aktörer bidrar till mångfalden och till valfrihet för brukare genom att t.ex. tillhandahålla anpassade eller nischade tjänster.

Jämfört med de flesta andra länder i Norden och Europa så är de idéburna aktörernas andel av välfärdssektorn liten i Sverige. De senaste decenniernas ökning av andelen välfärdstjänster som utförs av externa leverantörer har dessutom i huvudsak skett i form av kommersiella aktörer medan de idéburnas andel förblivit låg. Samtidigt är det inte nödvändigtvis så att en ökad medverkan av idéburna aktörer i välfärden skulle ske på kommersiella aktörers bekostnad. Det kan i stället handla om verksamhet som annars skett i offentlig regi eller om helt nya typer av tjänster, insatser eller lösningar som inte finns hos vare sig offentliga eller kommersiella aktörer.

Gemensamt för utredningens förslag är att de ökar möjligheterna för idéburna aktörer att delta i utförandet av offentligt finansierade välfärdstjänster och för kommuner och statliga myndigheter att dra nytta av de idéburna aktörernas kompetens, erfarenhet och andra resurser. Gemensamt är också att allt är frivilligt. Idéburna aktörer väljer själva om de ska registrera sig som idéburna aktörer i välfärden och om de ska delta i idéburet offentligt partnerskap, upphandling eller valfrihetssystem. På samma sätt står det fritt för kommuner, regioner och statliga myndigheter att välja om de vill använda de instrument som utredningen föreslår.

Utredningen har haft i uppdrag att ta fram ett förslag på en tydlig definition av idéburna aktörer som kan användas för att identifiera och avgränsa dessa från andra aktörer i välfärdsverksamheter och andra närliggande offentligt finansierade och subventionerade verksamheter. Syftet med definitionen har varit att ta fram förslag som främjar ett ökat idéburet deltagande i välfärden. Utredningen har därför även haft i uppdrag att ta fram exempel och beskriva tänkbara tillämpningsområden inom välfärden där en definition av idéburna aktörer kan användas. I syfte att främja samverkan mellan idéburna aktörer och det offentliga har utredningens uppdrag vidare omfattat att föreslå riktlinjer, kriterier eller andra tillämpbara instrument för ingående av idéburet offentligt partnerskap, IOP. I uppdraget har även legat att kartlägga och analysera hur icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse regleras i andra länder inom EES. Det har däremot inte ingått att lämna förslag på skatteområdet.

Begreppet välfärd och välfärdsverksamhet

Till skillnad från vad som gällt för tidigare utredningar med närliggande uppdrag har utredningens direktiv inte pekat ut några specifika områden eller verksamheter. Det har således stått utredningen relativt fritt att definiera vad som i detta sammanhang ska ingå i begreppet välfärd. Någon allmänt vedertagen definition av begreppet finns inte.

Utgångspunkten för utredningens avgränsning av begreppet välfärd har varit utredningens uppdrag. De verksamheter som varit av intresse är sådana som innefattas i en bredare användning av begreppet, som omfattas av någon form av offentlig finansiering och som bedrivs av idéburna aktörer som erhåller sådan finansiering. Med välfärdsverksamhet avses enligt utredningen i detta sammanhang:

- hälso- och sjukvård,
- hälsofrämjande verksamhet,
- sociala omsorgstjänster,
- utbildning, sådan som regleras av skollagen, utbildning och bildning som folkhögskolor och studieförbund genomför, och annan
- utbildning med kommun, region och statliga myndigheter som
- huvudman,
- aktiviteter inom arbetsmarknadsområdet, och
- verksamheter som syftar till att öka människors integration och
- inkludering i samhället samt att motverka segregation och isolering.

Hur idéburen sektor eller motsvarande är organiserad i andra EES-länder

Utredningen har undersökt ett antal länder som bedömts särskilt intressanta.

Utredningens genomgång visar att det är stora variationer mellan länderna beträffande såväl finansieringsform som hur stor andel av välfärden som bedrivs av idéburna aktörer eller motsvarande. Orsakerna till den stora variationen är flera. Hur välfärdssystemen är utformade och hur de växt fram är en del av förklaringen. Det är vanligt med särregler för icke-

vinstdrivande organisationer i de länder vi undersökt. Flera, men inte alla, länder har en definition av icke-vinstdrivande organisationer eller motsvarande. Eventuella definitioner finns ofta i skattelagstiftningen och särreglerna består vanligen av särskilda skatteregler. I två av de undersökta länderna, Norge och Italien, pågår lagstiftningsprocesser med bestämmelser som syftar till att öka eller underlätta för icke-vinstdrivande organisationer att bedriva verksamhet. I Norge rör det en bestämmelse i upphandlingslagstiftningen. I Italien är det fråga om en lag om hela den icke-vinstdrivande sektorn som också inbegriper olika slags samverkansformer. I Norge befinner sig bestämmelsen fortfarande på förslagsnivå. I Italien har lagen beslutats men ännu inte börjat tillämpas.

En definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet

Den definition som utredningen haft i uppdrag att ta fram ska vara långsiktig, hållbar och uppföljningsbar. För att uppnå sitt syfte behöver definitionen även vara förutsebar och lätt att tillämpa. Detta säkerställs enligt utredningens mening genom en rättslig definition i lag samt ett registreringsförfarande för att särskilja de idéburna aktörerna från andra aktörer. Ett sådant förfarande medför också att det blir en likartad bedömning av vilka som uppfyller definitionen. Vidare blir den administrativa bördan mindre för de kommuner och statliga myndigheter som annars skulle behöva kontrollera om förutsättningarna är uppfyllda i varje enskilt fall. Detsamma gäller för de idéburna aktörerna. Det blir även möjligt att ta fram statistik om de idéburna aktörerna om de enkelt kan identifieras och följas över tid.

En viktig avgränsning är att definitionen ska avse idéburna aktörer som bedriver offentligt finansierad verksamhet inom välfärden. Definitionen ska inte vara någon allmän definition av idéburna organisationer eller idéburen verksamhet, utan tar bara sikte på organisationerna i deras egenskap av aktörer inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Idéburen välfärdsverksamhet som inte är offentligt finansierad berörs inte.

Idéburna aktörer bedriver i dag verksamhet i ett flertal olika associationsformer. Det vore enligt utredningens mening olämpligt om definitionen utformades på ett sätt som tvingar existerande idéburna aktörer inom välfärden att ändra sin associationsform för att uppfylla definitionen. Syftet med definitionen är inte att utesluta några idéburna aktörer utan att avgränsa dem mot offentliga aktörer och mot kommersiella aktörer.

Definitionen och förfarandet måste också vara så utformat att det minimerar riskerna för missbruk. Enligt utredningens förslag ska en organisation för att klassificeras som en idéburen aktör i offentligt finansierad välfärdsverksamhet vara en juridisk person som

1. inte är direkt eller indirekt ägd eller kontrollerad av staten, en kommun eller en region,
2. har ett syfte som är oegennyttigt,
3. bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet, och
4. inte gör några värdeöverföringar till annan än registrerade idéburna aktörer eller till forskning.

Registrering

De idéburna aktörer som uppfyller kraven i definitionen ska kunna registrera sig i ett särskilt register. Att registrera sig som idéburen aktör i offentligt finansierad välfärdsverksamhet ska vara frivilligt. De aktörer som har registrerat sig måste dock under den tid de finns i registret uppfylla lagens krav. Dessutom ska bestämmelsen om begränsningar av värdeöverföringar i den fjärde punkten av definitionen fortsätta gälla i ytterligare fem år efter en avregistrering.

Den som uppsåtligt eller av oaksamhet bryter mot reglerna om värdeöverföringar ska kunna dömas till böter.

Enligt utredningens förslag ska regeringen bestämma vilken myndighet som ska ansvara för registret. Utredningens bedömning är dock att de länsstyrelser som i dag är tillsyns- och registreringsmyndigheter för stiftelser även bör ansvara för registret över idéburna aktörer i välfärden.

Idéburet offentligt partnerskap

Idéburna offentliga partnerskap (IOP) är en form av samverkan mellan offentliga och idéburna aktörer. De bygger på insikten om att det kan behövas flera perspektiv och flera olika typer av resurser för att lösa vissa problem, framför allt mer komplexa sådana.

Utredningen har utifrån en analys av syftet med sådana partnerskap och de EU-rättsliga förutsättningarna funnit att ett idéburet offentligt partnerskap inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet kan sammanfattas enligt följande:

1. Partnerskapet är ett samarbete mellan en eller flera offentliga aktörer och en eller flera idéburna aktörer i välfärden.
2. Det syftar till att uppnå ett gemensamt allmännyttigt mål.
3. Såväl den offentliga som den idéburna aktören bidrar med resurser.

Partnerskapet får inte innebära en tilldelning av ett offentligt kontrakt, upphandling av en koncession eller ett ramavtal.

Partnerskapet måste vara förenligt med EU:s statsstödsregler. Utredningen redogör för flera olika möjligheter som finns när det gäller statsstödsreglernas tillämpning på IOP. Om den offentliga aktören är en kommun eller region finns det även bestämmelser i kommunallagen och speciallagstiftning att ta hänsyn till.

En vägledning

Utredningen har med utgångspunkt i kriterierna ovan tagit fram en särskild vägledning, med konkreta exempel, där olika alternativ för att kunna ingå idéburna offentliga partnerskap som är förenliga med tillämpliga regelverk, som kommunallagen, upphandlingslagstiftningen och statsstödsreglerna beskrivs.

Ett uppdrag till Upphandlingsmyndigheten

Utredningen föreslår även att Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att arbeta med informationsinsatser gentemot offentliga och idéburna aktörer med utgångspunkt i de kriterier för IOP som utredningen har tagit fram. Upphandlingsmyndigheten ska vidare enligt förslaget förvalta och utveck-

Förslag som rör offentlig upphandling

Ett uppdrag till Upphandlingsmyndigheten

Utredningen bedömer att det inom ramen för gällande upphandlingslagstiftning finns möjligheter att bättre ta tillvara det mervärde som idéburna aktörer kan bidra med. Det ligger i Upphandlingsmyndighetens uppdrag att underlätta för idéburna organisationer att delta i upphandlingar. Utredningen har dock noterat att det stöd och vägledningar som hittills tagit fram saknar en inriktning mot idéburna aktörer. Utredningen föreslår därför att myndigheten ska få ett särskilt regeringsuppdrag att arbeta med riktade informationsinsatser gentemot idéburna aktörer och upphandlande myndigheter i syfte att öka de idéburna aktörernas deltagande i upphandlingar. Uppdraget ska enligt förslaget genomföras i samverkan med relevanta aktörer som företrädare för upphandlande myndigheter och för den idéburna sektorn.

Möjlighet att reservera kontrakt till idéburna aktörer

Utredningen bedömer att det finns ett rättsligt utrymme som gör det möjligt att reservera kontrakt till idéburna aktörer för sociala tjänster och övriga tjänster, dvs. sådana tjänster som omfattas av den enklare regimen i upphandlingsdirektivet som gäller för den klassiskasektorn och för svensk del i 19 kap. i lagen om offentlig upphandling (LOU). Stödet för denna bedömning finns enligt utredningen framför allt i praxis från EU-domstolen.

Enligt förslaget ska upphandlande myndigheter ges möjlighet att reservera rätten att delta i en upphandling av de välfärdstjänster som räknas upp i bilaga 2 a till LOU till idéburna aktörer. De tjänster som omfattas av bilagan är exempelvis hälsovård, socialtjänst och närbesläktade tjänster samt undervisnings- och utbildningstjänster. Möjligheten att reservera rätten att delta i upphandlingar till idéburna aktörer gäller under förutsättning att detta bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen med tjänsten och leder till budgetmässig effektivitet. Att den upphandlande myndigheten önskar en viss andel idéburna leverantörer är dock inte i sig tillräckligt för att motivera att en upphandling reserveras.

Då den föreslagna reservationsmöjligheten bygger på den särställning som sociala tjänster har givits i upphandlingsdirektivet har det som sägs däri om att beakta behovet av tjänsternas kvalitet, kontinuitet, åtkomlighet, överkomlighet, tillgänglighet och omfattning, olika användarkategoriers specifika behov, inklusive missgynnade och utsatta gruppers behov och deltagande betydelse. Om en reservation till idéburna aktörer bidrar till att den sociala målsättningen förverkligas genom högre uppfyllelse av något av ovanstående talar det för att reservationen är tillåten.

Idéburna aktörer kan bidra till högre kvalitet på flera sätt. Om den idéburna aktörens oegennyttiga syfte har en koppling till den aktuella tjänsten kan detta vara en indikation på att kvaliteten har överordnats andra hänsyn när tjänsten utförs. Kvaliteten kan även främjas av att idéburna aktörer arbetar med och för en specifik målgrupp ur ett helhetsperspektiv

När det gäller kontinuitet kan det faktum att idéburna aktörer har ett oegennyttigt syfte göra att de mer naturligt ser såväl till målgruppernas behov som till de långsiktiga effekterna av de tjänster de utför.

Många idéburna aktörer har en nära koppling till brukarna av tjänsten. Det ger verksamheten en särart, ett särskilt värde i jämförelse med verksamhet som bedrivs i offentlig regi eller av kommersiella företag.

Enligt EU-domstolen kan avsaknad av mål om att dela ut medel till ägare innebära budgetmässig effektivitet eftersom ett eventuellt överskott investeras tillbaka i verksamheten och således kommer samhället och brukarna till godo.

Förslag som rör valfrihetssystem

I syfte att främja ett ökat deltagande av idéburna aktörer som leverantörer i valfrihetssystem föreslår utredningen att lagen om valfrihetssystem (LOV) ska ändras så att det framgår att de grundläggande principerna som följer av EUF-fördraget inte ska gälla för valfrihetssystem som saknar ett bestämt gränsöverskridande intresse. Utredningen föreslår också att det ska införas en bestämmelse i LOV som gör det möjligt att reservera rätten att ansöka om att få delta i ett valfrihetssystem. Det ska dock krävas särskilda skäl för det.

De idéburna aktörerna menar att det i många befintliga valfrihetssystem är svårt att få fram information till brukare om de idéburna organisationernas särart. Utredningens bedömning är att det är möjligt och även lämpligt att vid information till enskilda om leverantörer i ett valfrihetssystem lämna information om att en leverantör är en registrerad idéburen aktör.

Andra områden där definitionen skulle kunna användas

När det finns en tydlig definition av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet kan denna även användas vid bidragsgivning från såväl staten som kommuner och regioner i de fall detta anses lämpligt.

Definitionen kommer också att innebära förbättrade möjligheter att ta fram statistik om idéburna aktörer. Sådan statistik kan användas för olika sorters jämförelser mellan idéburna aktörer och andraaktörer, offentliga eller privata. Den kan även exempelvis användas för att undersöka om regler gett de effekter som avsetts.

Definitionen kan i framtiden få fler användningsområden. När den väl finns på plats kommer det att vara möjligt, om det befinner sig lämpligt, att exempelvis besluta om särregler för idéburna aktörer.

Ikraftträdande

Den nya lagen om registrering av idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet och de föreslagna ändringarna i LOV och LOU föreslås träda i kraft den 1 juli 2021.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om registrering av idéburna aktörer inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

Idéburen aktör inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet

1 § Med idéburen aktör inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet avses i denna lag en juridisk person som

1. inte är direkt eller indirekt ägd eller kontrollerad av staten, en kommun eller en region,
2. har ett syfte som är oegennyttigt,
3. bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet, och
4. inte gör några värdeöverföringar till annan än registrerade idéburna aktörer eller till forskning.

Registrering

2 § En idéburen aktör får ansöka om att registreras i ett register över idéburna aktörer inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet.

Den idéburna aktören ska registreras om aktören uppfyller förutsättningar i 1 §. Att 1 § 2 är uppfylld ska framgå av aktörens stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling.

Den myndighet som regeringen bestämmer (registermyndigheten) ska besluta om registrering av idéburna aktörer.

3 § Registreringen ska omfatta

1. den idéburna aktörens namn och postadress,
2. den idéburna aktörens stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling, och
3. en kontaktperson som är behörig att företräda den idéburna aktören i frågor om registrering samt kontaktpersonens namn, postadress och personnummer eller samordningsnummer.

Ändringar i något av dessa förhållanden ska genast anmälas till registermyndigheten.

Avgifter

4 § Registermyndigheten får ta ut en avgift för registerhållning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgiftens storlek.

Värdeöverföringar

5 § Med värdeöverföringar avses i denna lag:

1. vinstutdelning,
2. förvärv av egna aktier, dock inte förvärv enligt 19 kap. 5 § aktiebolagslagen (2005:551),

- 3.minskning av aktiekapitalet eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna,
- 4.minskning av reservfonden för återbetalning till medlemmarna,
- 5.gottgörelse,
- 6.avhändande av egendom till underpris,
- 7.förvärv av egendom till överpris,
- 8.lön eller arvode för tjänster eller arbeten som inte alls eller endast delvis motsvaras av utbetalningen,
- 9.utlåning av medel till en i förhållande till marknadsränta lägre ränta eller upptagande av lån till högre ränta än marknadsränta,
- 10.avskrivning av fordringar eller att låta fordringar preskriberas, eller
- 11.annan affärshändelse som medför att den idéburna aktörens förmögenhet minskar och dom inte har rent affärsmässig karaktär för denna aktör.

6 § En registrerad aktör ska skriftligen varje år till r registermyndigheten lämna uppgifter om beslutade värdeöverföringar.

Första stycket gäller även en aktör som omfattas av 9 §.

7 § En registrerad idéburen aktör ska ha en bestämmelse i aktörens stadgar, bolagsordning eller motsvarande handling som anges att kvarvarande tillgångar vid aktörens upplösning ska skiftas på ett sätt som inte bryter mot begränsningen beträffande värdeöverföringar i 1 § 4.

Första stycket gäller även en aktör som omfattas av 9 §.

För stiftelser gäller istället vad som anges i 7 kap. 11 § stiftelselagen (1994:1220).

Avregistrering

8 § Registermyndigheten ska besluta att den idéburna aktören ska avregistreras om de krav som gäller för registrering enligt 2 § inte längre är uppfyllda.

Registermyndigheten får även besluta att en idéburen aktör ska avregistreras om aktören inte har följt ett föreläggande enligt 11 § första stycket.

En idéburen aktör ska på egen begäran avregistreras av registreringsmyndigheten även om kraven i 2 § fortfarande är uppfyllda.

9 § Under en tidsperiod om fem år efter beslut om avregistrering ska begränsningen beträffande värdeöverföringar i 1 § 4 fortfarande gälla.

Tillsyn

10 § Registermyndigheten ska utöva tillsyn över registret över idéburna aktörer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet.

En registrerad aktör är skyldig att på registermyndighetens begäran lämna sådana uppgifter som är nödvändiga för tillsynsverksamhet.

11 § Registermyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att denna lag eller de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas.

Straff

12 § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet gör värdeöverföringar från en registrerad idéburen aktör eller en aktör som omfattas av 9 § till annan än en registrerad idéburen aktör eller till forskning.

Överklagande

13 § Registermyndighetens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol om myndigheten har beslutat att

- 1.skriva av eller avslå en ansökan om registrering enligt 2 §,
- 2.avregistrera en idéburen aktör enligt 8 §,
- 3.meddela ett föreläggande enligt 11 §.

Ett överklagande av ett beslut enligt första stycket 1 eller 2 ska ha kommit in till registermyndigheten inom två månader från dagen för beslutet.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

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

Prop. 2021/22:135
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2008:962) om valfrihetssystem
dels att 1 kap. 2 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Den upphandlande myndigheten ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Den upphandlande myndigheten ska iaktta principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet när den tillämpar valfrihetssystem.

När föremålet för ett valfrihetssystem har ett gränsöverskridande intresse ska den upphandlande myndigheten iaktta de unionsrättsliga principerna om förbud mot diskriminering och om likabehandling, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

2 a §

En upphandlande myndighet får reservera deltagandet i ett valfrihetssystem för sådana organisationer som är idéburna aktörer om det finns särskilda skäl.

Med idéburen aktör avses en juridisk person som

1. inte är direkt eller indirekt ägd eller kontrollerad av staten, en kommun eller en region,

2. har ett syfte som är oegenlyttigt, och

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

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

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

dels att 19 kap. 6 b § ska betecknas 6 c §,

dels att det ska införas en ny paragraf, 19 kap. 6 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

6 b §²

En upphandlande myndighet som avser att reservera deltagandet i en upphandling enligt 6 a § ska i annonsen om upphandling lämna uppgift om detta.

En upphandlande myndighet får reservera deltagandet i en upphandling av tjänster som avses i bilaga 2 a för sådana organisationer som är idéburna aktörer, under förutsättning att det bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen med tjänsten och leder till budgetmässig effektivitet.

Med idéburen aktör avses en juridisk person som

1. inte är direkt eller indirekt ägd eller kontrollerad av staten, en kommun eller en region,

2. har ett syfte som är oegenlyttigt, och

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, i lydelse enligt kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/2365 av den 18 december 2017 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU vad gäller de tröskelvärden som ska tillämpas vid upphandlingsförfaranden.

² Senaste lydelse 2018:1159.

Efter remiss har yttrande över betänkandet Idéburen välfärd kommit in från Advokatfirman Ulfsson, Alingsås kommun, Allmänna Arvsfonden, Almega, Arbetsförmedlingen, Arbetsgivareföreningen KFO och IDEA, Bodens kommun, Botkyrka kommun, Boverket, Boxholms kommun, Bromölla kommun, Brottsförebyggande rådet, Brottsofferjouren, Bräcke kommun, Coompanion, Ersta Sköndal Bräcke högskola, Famna och Forum, Folkbildningsrådet, Folkhälsomyndigheten, Friskolornas riksförbund, Funktionsrätt Sverige, Företagarna, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Umeå, Göteborgs kommun, Göteborgs universitet, Hela människan, Idéburen skolors riksförbund, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Kommerskollegium, Kompetensföretagen, Konkurrentverket, Konsumentverket, Landskrona kommun, Landsorganisationen i Sverige, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Malmö kommun, Migrationsverket, Mjölby kommun, Mora kommun, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor, Nacka kommun, Norrköpings kommun, NÄTVERKET Idéburen sektor Skåne, PRO, Regelrådet, Region Skåne, Region Stockholm, Region Uppsala, Region Västerbotten, Region Östergötland, RFSU, Riksantikvarieämbetet, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, RISE, Rörelsefolkskolornas intresseorganisation, Sigtuna kommun, Skoopi, Skyddsvärnet, Socialstyrelsen, SPF Seniorerna, Statens kulturråd, Statskontoret, Stockholms kommun, Stockholms universitet, Studieförbunden, Svenska kyrkan, Svenska röda korset, Svenska vård, Svenskt Näringsliv, Sveriges Frivilligcentraler, Sveriges föreningar, Sveriges kommuner och Regioner, Sveriges kristna råd, Sveriges offentliga inköpare, Sveriges Stadsmissioner, Tillväxtverket, Tjänstemännens centralorganisation, Trelleborgs kommun, Umeå universitet, Upphandlingsmyndigheten, Uppsala kommun, Vinnova, Vårdföretagarna och Örnsköldsviks kommun.

Arboga kommun, Arvsfondsdelegationen, Betaniastiftelsen, Bollnäs kommun, Borgholms kommun, Fria förskolor, Friskis och Sveltis, Föreningen JAG, Gotlands kommun, Härjedalens kommun, Härnösands kommun, Kammarkollegiet, Kiruna kommun, Linköpings universitet, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Män, Offentligägda folkhögskolors intresseorganisation, Region Dalarna, Riksförbundet Sveriges Stadsmissioner, Riksrevisionen, Social ekonomi Övre Norrland, Statistiska centralbyrån, Storumans kommun, Strängnäs kommun, Studieförbunden, Sundsvalls kommun, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges Kvinnolobby, Söderhamns kommun, Södertälje kommun, Tris, Unizon, Uppsala universitet, Uppvidinge kommun, Verket för innovationssystem och Ystads kommun har inbjudits att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig eller inte avhört.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om registrering av idéburna organisationer

Härigenom föreskrivs följande.

Idéburna organisationer inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om registrering av idéburna organisationer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet.

Ordförklaringar

2 § I denna lag avses med
idéburen organisation: en juridisk person som uteslutande har ett allmännyttigt syfte som är angivet i stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling,

värdeöverföring: en affärshändelse som medför att förmögenheten hos en idéburen organisation minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för organisationen,

forskning: detsamma som i 2 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor.

Registrering

3 § En idéburen organisation får efter ansökan registreras om

1. organisationen bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet,

2. staten, en region eller en kommun inte har ett rättsligt bestämmande inflytande över organisationen, och

3. organisationen i stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling har en bestämmelse som anger att kvarvarande tillgångar vid organisationens upplösning ska skiftas på ett sätt som inte bryter mot begränsningen om värdeöverföringar enligt 8 §.

Kravet på en bestämmelse om skiftning av tillgångar gäller inte stiftelser.

4 § Registreringen ska omfatta

1. den idéburna organisationens namn och postadress,

2. den idéburna organisationens stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling, och

3. namn, postadress och personnummer eller samordningsnummer till en kontaktperson som är behörig att företräda den idéburna organisationen i frågor om registrering.

5 § En ansökan om registrering ska innehålla de uppgifter som krävs för att pröva om det finns förutsättningar för att registrera den idéburna organisationen enligt 3 § och de uppgifter som ska registreras enligt 4 §.

Ändringar i något av dessa förhållanden ska genast anmälas till registreringsmyndigheten.

Prop. 2021/22:135
Bilaga 4

Registreringsmyndigheten

6 § Den myndighet som regeringen bestämmer (registreringsmyndigheten) ska registrera idéburna organisationer.

Avgifter

7 § Registreringsmyndigheten får ta ut en avgift för registerhållning och tillsyn enligt denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

Värdeöverföringar

8 § En registrerad idéburen organisation får inte göra några värdeöverföringar annat än till andra registrerade idéburna organisationer eller till forskning.

Begränsningen i första stycket fortsätter att gälla under en tidsperiod om fem år efter att ett beslut om avregistrering meddelats för en organisation som tidigare varit registrerad enligt denna lag.

9 § En registrerad idéburen organisation ska skriftligen varje år till registreringsmyndigheten lämna uppgifter om någon värdeöverföring enligt denna lag gjorts eller beslutats, och om så skett lämna närmare uppgifter om värdeöverföringen.

Första stycket gäller även en tidigare registrerad organisation som omfattas av 8 § andra stycket.

Avregistrering

10 § Registreringsmyndigheten ska besluta att en idéburen organisation ska avregistreras om

1. de krav som gäller för registrering enligt 3 § inte längre är uppfyllda, eller

2. en idéburen organisation begär att avregistreras.

Registreringsmyndigheten får även besluta om avregistrering av en idéburen organisation när den inte har följt ett föreläggande enligt 12 § första stycket.

Tillsyn

11 § Registreringsmyndigheten ska utöva tillsyn över registrerade idéburna organisationer och organisationer som omfattas av 8 § andra stycket.

Registrerade idéburna organisationer och organisationer som omfattas av 8 § andra stycket är skyldiga att på registreringsmyndighetens begäran lämna sådana uppgifter som är nödvändiga för tillsynsverksamheten.

12 § Registreringsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att denna lag eller de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas.

Förelägganden enligt första stycket får förenas med vite, med undantag för förelägganden om att komplettera en ansökan om registrering.

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om tillsyn enligt denna lag.

Straff

14 § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet gör värdeöverföringar i strid med 8 §.

Till ansvar enligt denna paragraf döms inte om gärningen är belagd med straff enligt annan författning eller omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Överklagande

15 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

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

Prop. 2021/22:135
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2008:962) om valfrihetssystem ska införas en ny paragraf, 1 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 a §

En upphandlande myndighet får reservera deltagandet i ett valfrihetssystem för idéburna organisationer vars allmännyttiga syfte bidrar till att uppnå ändamålet med den tjänst som ska tillhandahållas.

För att kunna delta i ett reserverat valfrihetssystem får den idéburna organisationen endast göra sådana värdeöverföringar som är tillåtna enligt 8 § första stycket lagen (2022:000) om registrering av idéburna organisationer. Vidare får staten, en region eller en kommun inte ha ett rättsligt bestämmande inflytande över den idéburna organisationen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

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

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ska införas en ny paragraf, 19 kap. 25 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

25 a §

En upphandlande myndighet får reservera deltagandet i en upphandling av tjänster som avses i bilaga 2 och som omfattar CPV-koderna 75200000-8, 75231200-6, 75231240-8, 79611000-0, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, från 85000000-9 till 85323000-9, 98133100-5, 98133000-4, 98200000-5, 98500000-8, från 98513000-2 till 98514000-9, 85321000-5, 85322000-2, 75000000-6, 75121000-0, 75122000-7, från 80000000-4 till 80660000-8 för idéburna organisationer vars allmännyttiga syfte bidrar till att uppnå ändamålet med den tjänst som ska tillhandahållas.

För att kunna delta i en reserverad upphandling får den idéburna organisationen endast göra sådana värdeöverföringar som är tillåtna enligt 8 § första stycket lagen (2022:000) om registrering av idéburna organisationer. Vidare får staten, en region eller en kommun inte ha ett rättsligt bestämmande inflytande över den idéburna organisationen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-02-16

Närvarande: F.d. justitieråden Leif Thorsson och Anna-Karin Lundin samt justitierådet Malin Bonthron

Idéburen välfärd

Enligt en lagrådsremiss den 10 februari 2022 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om registrering av idéburna organisationer,
2. lag om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem,
3. lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Marzia Kristensson och departementssekreteraren Li Björk Dronjak.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om registrering av idéburna organisationer

12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som möjliggör för registreringsmyndigheten att meddela förelägganden och att förena sådana förelägganden med vite. Av författningskommentaren framgår att ett föreläggande exempelvis kan avse uppgifter om beslutade värdeöverföringar enligt 9 §. Enligt 9 § ska en registrerad idéburen organisation lämna uppgift rörande såväl tillåtna som otillåtna värdeöverföringar som skett. Vilka värdeöverföringar som är tillåtna för en registrerad organisation framgår av 8 §. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet gör värdeöverföringar i strid med 8 § döms enligt 14 § till böter, dock inte bl.a. om gärningen omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Av artikel 6.1 i Europakonventionen följer bl.a. att den som är anklagad för brott har rätt att inte belasta sig själv vid utredningen av anklagelsen (s.k. passivitetsrätt). Artikelns omfattar även administrativa sanktioner, t.ex. vite. Den som är misstänkt för en gärning som kan föranleda straff eller sanktionsavgift får alltså inte vid vite föreläggas att medverka i utredningen av gärningen. Att det förhåller sig på detta sätt behandlas i allmänmotiveringen i remissen, men inte i författningskommentaren till 12 § eller i det avsnitt i allmänmotiveringen som det hänvisas till i den kommentaren. Frågan behandlas i stället i det avsnitt i allmänmotiveringen som rör sanktioner.

Registreringsmyndigheten måste redan vid utfärdandet av ett föreläggande överväga huruvida det är förenligt med passivitetsrätten att förelägga mottagaren vid vite. Lagrådet anser därför att författningskommentaren till 12 § bör byggas ut med ett resonemang om denna frågeställning.

Lagen om ändring i lagen om offentlig upphandling

19 kap. 25 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar möjligheten att under vissa förutsättningar reservera upphandlingar, dvs. att förbehålla deltagandet i upphandlingar, för idéburna organisationer. Enligt förslaget ska deltagande kunna reserveras för sådana organisationer i upphandlingar av tjänster som avses i bilaga 2 till lagen om offentlig upphandling och som omfattar vissa angivna s.k. CPV-koder.

Den föreslagna paragrafen är utformad på liknande sätt som 19 kap. 25 §. Även den sistnämnda paragrafen ger möjlighet att under vissa förutsättningar reservera deltagandet i en upphandling till organisationer som uppfyller vissa krav. Vid införandet angavs att paragrafen genomför artikel 77.1–3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet).

LOU-direktivet innehåller i artikel 74–77 bestämmelser om ett särskilt upphandlingssystem för upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster, som föreskriver hur kontrakt som avser sådana tjänster och som uppgår till eller överstiger ett särskilt tröskelvärde ska tilldelas. Artikel 77 ger medlemsstaterna möjlighet att införa bestämmelser om reserverad upphandling avseende vissa av tjänsterna. Tillämpningsområdet för artikeln är smalt och reserverad upphandling tillåts endast för ett begränsat antal sociala tjänster till vissa organisationer. Organisationen måste ha ett syfte som motsvarar tjänsten, återinvestera vinsten för att uppnå detta syfte samt ha en lednings- och ägarstruktur som grundas på personalens ägande eller deltagande. Vidare får löptiden för ett sådant kontrakt inte överstiga tre år. För att identifiera vilka tjänster som avses används CPV-koder. CPV-nomenklaturen är ett klassificeringssystem med numeriska koder för varor, tjänster och bygg- och anläggningsarbeten, som regleras i CPV-förordningen, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 av den 5 november 2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV), f.n. i lydelsen enligt Europeiska kommissionens förordning (EG) nr 213/2008 (se prop. 2021/22:5 s. 89-90).

När det gäller upphandlingar av sådana tjänster och andra särskilda tjänster som överskrider de gränsvärden som följer av LOU-direktivet rymmer den föreslagna 19 kap. 25 a §, till skillnad från 19 kap. 25 §, inte inom de ramar som artikel 77 i direktivet ställer upp. I lagrådsremissen görs emellertid bedömningen att artikel 77 inte uttömmande reglerar möjligheten att reservera kontrakt på nu aktuellt område. Bedömningen baseras på en tolkning av ett par avgöranden från EU-domstolen från tiden före till-

komsten av det nu gällande LOU-direktivet, att de grundläggande principerna för offentlig upphandling som följer av EUF-fördraget inte har förändrats i och med antagandet av LOU-direktivet samt på att det i skälen till LOU-direktivet (se skäl 41) anges att ingenting i direktivet bör hindra vidtagandet eller genomförandet av sådana åtgärder som behövs för att bl.a. skydda allmän ordning, allmän moral och allmän säkerhet, hälsa och att skydda människors liv, under förutsättning att åtgärderna överensstämmer med EUF-fördraget.

I remissen anges att regeringen konstaterar att medlemsstaterna, inom ramen för sina befogenheter, kan fastställa på vilken nivå de vill säkerställa t.ex. skyddet för allmän ordning, allmän säkerhet och hälsa samt skydd för människors liv, och bestämma att detta bäst tillgodoses av exempelvis idéburna organisationer, under förutsättning att det bidrar till att uppnå den sociala målsättningen med tjänsten och leder till budgetmässig effektivitet. Detta talar enligt regeringen för att artikel 77 i LOU-direktivet inte är uttömmande och att medlemsstaterna, t.ex. när det gäller upphandlingar med betydelse för hälsa och skydd för människors liv, kan välja att reservera kontrakt utöver vad som följer av direktivet. De rekvisit som anges i den föreslagna 19 kap. 25 a § är valda för att uppfylla de allmänna EU-rättsliga krav som följer av nämnda praxis från EU-domstolen.

Enligt Lagrådets mening kan den rättsliga analysen av huruvida den föreslagna paragrafen är förenlig med EU-rätten ifrågasättas. Flera remissinstanser, däribland Konkurrensverket, Kommerskollegium och Upphandlingsmyndigheten, uttrycker också stor tvekan rörande motsvarande analys från utredningens sida. Det går förvisso inte att med säkerhet säga att det är uteslutet att resonemanget skulle hålla men det framstår som långt ifrån givet. Det som anges i skäl 41 får visserligen anses ge uttryck för vissa grundläggande principer i EU-rätten. Det framstår dock som långtgående att med detta som grund skapa ett system för reserverade upphandlingar helt vid sidan av LOU-direktivets reglering. Det kan dock inte anses fullt klarlagt att regeringens tolkning av rättsläget är felaktig; i slutänden är det en fråga för EU-domstolen. Mot den bakgrunden stannar Lagrådet för att inte avstyrka förslaget trots att det framstår som mycket osäkert om det är förenligt med EU-rätten.

När det gäller den närmare utformningen av paragrafen konstaterar Lagrådet att två av de CPV-koder som anges (85321000-5 och 85322000-2) förefaller ligga inom ramen för ett intervall ("från 85000000-9 till 85323000-9") som också anges i paragrafen (jfr hur numren räknas upp i bilaga 1 till CPV-förordningen). Det bör klargöras i den fortsatta beredningen huruvida det finns någon saklig anledning till detta. Vidare anser Lagrådet att regeringen i den kommande propositionen bör tydliggöra i författningskommentaren vilken som är den nu aktuella versionen av CPV-förordningen samt, i klartext, vilka tjänster som avses med de aktuella beteckningarna.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 mars 2022

Närvarande: statsminister Andersson, ordförande, och statsråden Johansson, Hallengren, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Strandhäll, Eneroth, Dahlgren, Ernkrans, Hallberg, Nordmark, Thorwaldsson, Gustafsdotter, Axelsson Kihlblom, Elger, Farmanbar, Danielsson, Karkiainen

Föredragande: statsrådet Ida Karkiainen

Regeringen beslutar proposition Idéburen välfärd