

Kommittédirektiv



Ett stärkt och självständigt civilsamhälle

Dir.
2014:40

Beslut vid regeringssammanträde den 13 mars 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka möjligheterna att på olika sätt underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sin verksamhet, att utvecklas och att därigenom bidra till demokrati, välfärd, folkhälsa, gemenskap och social sammanhållning.

Syftet med utredningen är bl.a. att dessa organisationers kompetens och kapacitet bättre ska tas till vara i mötet mellan människor med olika social, kulturell och ekonomisk bakgrund, inte minst inom vård och omsorg.

Utredaren ska

- brett undersöka möjligheterna att underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sina verksamheter,
- analysera och bedöma om organisationernas särart och ställning i förhållande till nationell lagstiftning och EU-rätt kan och bör utvecklas eller tydliggöras,
- lämna förslag till hur organisationernas möjligheter att delta i offentlig upphandling kan förbättras,
- undersöka behovet av och, om behovet finns, föreslå en funktion för samlat administrativt stöd till det civila samhällets organisationer och en huvudman för en sådan funktion, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2016.

Politiken för det civila samhället

Det civila samhället är en del av välfärdssamhällets grund. Deltagande i gemenskaper som ideella organisationer skapar mening, delaktighet och utveckling för många människor. Därigenom bidrar det civila samhällets organisationer till att stärka demokratin, bl.a. som röstbärare och opinionsbildare. Delar av det civila samhället har dessutom en viktig och växande roll som utförare av offentligt finansierade tjänster.

Med det civila samhällets organisationer avses här bl.a. allmännyttiga ideella föreningar och registrerade trossamfund samt organisationer inom den ideella sektorn och den kooperativa rörelsen som generellt har någon form av mer oegennyttigt uppdrag, utan att vara statliga eller kommunala. De är självstyrande och bedrivs ofta med en ideologisk medvetenhet. Till det civila samhällets organisationer hör även sociala företag och aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning. Det civila samhällets organisationer gör det möjligt för människor att vistas och verka i alla delar av landet.

Det finns över 200 000 organisationer i Sverige. Av dessa redovisar 77 000 viss ekonomisk verksamhet och sysselsätter 142 000 personer, varav 60 procent är kvinnor. Organisationernas totala intäkter summeras till 217 miljarder kronor och deras utgifter till 207 miljarder kronor. Av befolkningen över 16 år är 79 procent medlemmar, varav något fler män än kvinnor, i minst en förening. Varje person är i snitt medlem i 3,8 föreningar. 54 procent av männen och 43 procent av kvinnorna utför ideellt arbete. Tiden som läggs ned på ideellt arbete av kvinnor och män uppgår i snitt till 4 timmar per vecka, vilket motsvarar ca 400 000 årsarbetskrafter.

Riksdagen har fattat beslut om en politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195). Politiken har målet att organisationernas villkor som en central del av demokratin ska förbättras. Politiken för det civila samhället följs upp utifrån de sex principerna självständighet och oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn samt mångfald.

Av särskild betydelse för utvecklingen av det civila samhällets verksamheter är även de dialoger som genomförts och de överenskommelser som har slutits mellan regeringen, Sveriges Kommuner och Landsting och idéburna organisationer inom det sociala området (IJ2008/2110/UF) respektive integrationsområdet (IJ2009/2235/UF). Dessa överenskommelser följs upp och utvecklas av de tre parterna.

I och med propositionen om en politik för det civila samhället och överenskommelserna har regeringen erkänt det civila samhällets viktiga roll, och inom ramen för politiken genomförs åtgärder som följs upp. För att därutöver frigöra den potential som det civila samhällets organisationer besitter bör dock organisationernas villkor kontinuerligt förbättras och ytterligare steg tas. Exempelvis kan det civila samhällets organisationer behöva administrativt stöd och information i sin roll som arbetsgivare. I den offentliga upphandlingen behöver organisationernas särart och villkor förtydligas. Organisationernas särart och förhållande till annan nationell lagstiftning och EU-rätt behöver också analyseras.

Uppdraget att stärka det civila samhället

Regeringen vill underlätta för det civila samhällets organisationer att utföra sin verksamhet. Denna verksamhet bedrivs inom ett flertal samhällsområden och styrs därmed av en mängd regelverk. Det civila samhällets organisationer har identifierat hinder för sina verksamheter i samband med tillämpningen av sådana regelverk. Regelverken kan även innebära svårigheter för organisationer som saknar kapacitet till avancerad förvaltning och kan därmed medföra begränsningar i organisationernas självständighet och möjligheter att verka.

Vidare har företrädare för Sveriges Riksidrottsförbund, Scouterna, Svenskt Friluftsliv, Forum, Hela Sverige ska leva, Ideell kulturallians, Sverok m.fl. uppgett att de under senare tid sett en tendens till att gränsen mellan den ideella sektorn och det privata näringslivet och ibland även mellan ideella organisationer och den offentliga sektorn suddas ut (U2013/6746/UC).

Skatterättsliga bestämmelser kan kräva omfattande administration. Ett arbete för att underlätta för det civila samhällets organisationer har redan genomförts inom skatteområdet. Riksdagen har efter förslag i budgetpropositionen för 2014 beslutat om en reformering av inkomstskattelagarna för stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund. De nya reglerna, som trädde i kraft den 1 januari 2014, möjliggör bl.a. att stiftelser som främjar kultur, miljö och idrott kan bli inskränkt skattskyldiga, dvs. bli skattskyldiga endast för vissa inkomster. När det gäller mervärdesskatt för ideella föreningar när de bedriver allmännyttig ideell verksamhet är regeringen och civilsamhället eniga om att agera för att behålla det undantag som Sverige har i dag inom EU. Med anledning av ovanstående omfattar uppdraget inte skatte- och socialavgiftsfrågor. Uppdraget omfattar inte heller frågor om statsbidrag till det civila samhällets organisationer.

En utgångspunkt för utredningens arbete ska vara att frihetsgraden hos det civila samhällets organisationer ska öka och deras särart bevaras. Uppdraget ska genomföras med utgångspunkt i det mål och de principer som fastställts inom politiken för det civila samhället.

Hur kan organisationernas verksamhet underlättas?

Regeringens utgångspunkt är att offentligt finansierade välfärdstjänster ska hålla god kvalitet, oavsett i vilken regi de bedrivs. Det civila samhällets organisationer drivs till stor del av ideella krafter och utan vinstdrivande motiv. Resultatet mäts, till skillnad från i näringslivet, ofta i värden som social gemenskap och inkludering i ett samhälle där fler kan känna delaktighet. Möjligheterna att delta i, och få uppdrag genom, offentlig upphandling är ett viktigt område för många organisationer inom det civila samhället och beskrivs därför närmare nedan.

I december 2012 fick en särskild utredare i uppdrag att se över ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster (dir. 2012:131). Av uppdraget framgår att det

finns många mindre företag, brukarkooperativ, icke vinstdrivande och sociala företag samt etablerade idéburna aktörer som i ökad utsträckning skulle kunna bedriva verksamhet, med eller utan vinstsyfte, i välfärdssektorn. En hämmande faktor för dessa mindre aktörer kan vara tillgången till kapital. Enligt intresseorganisationen för idéburen vård uppger drygt 40 procent av deras medlemmar brist på externt kapital som ett tillväxthinder. Utredaren har därför fått i uppdrag att analysera i vilken utsträckning det ur kapitalförsörjningssynpunkt finns inträdes- eller tillväxthinder för mindre företag inom välfärdssektorn samt ge förslag på åtgärder för att reducera sådana eventuella hinder. Utredaren ska i alla sina förslag beakta konsekvenserna av förslagets påverkan på olika drifts- och verksamhetsformer. I uppdraget görs dock ingen skillnad mellan verksamhet som bedrivs inom det civila samhället eller sådan verksamhet som bedrivs i andra former. Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2014. Utredarens kommande förslag bör särskilt beaktas.

Inom ramen för regeringens och det civila samhällets organisationers partsgemensamma forum har organisationerna påtalat hinder när det gäller deras roll som arbetsgivare – något som även påvisats av arbetsgivarorganisationer inom det civila samhället.

Hinder för den verksamhet som bedrivs inom det civila samhället kan således kvarstå inom dessa och andra områden. Utredaren ska därför

- identifiera sådana regelverk och tillämpningar som utgör hinder eller begränsningar för verksamhet inom det civila samhället samt analysera och bedöma hur organisationernas särart beaktas i regelverk och lagstiftning,
- vid behov lämna förslag på ändringar i regelverk i syfte att öka organisationernas frihet att bedriva sin verksamhet eller minska sin administration,
- med utgångspunkt i överenskommelserna inom det sociala området respektive integrationsområdet (IJ2008/2110/UF, IJ2009/2235/UF) föreslå åtgärder både på det nationella planet och landstings- och

kommunala planet som underlättar organisationers verksamheter,

- ta tillvara den kunskap som tidigare framkommit i de dialoger som ledde fram till överenskommelserna och föreslå åtgärder utifrån bl.a. hinder som definierats i dialogerna, och
- inom ramen för denna del av uppdraget föreslå åtgärder som är förankrade med det civila samhällets organisationer och som står i överensstämmelse med politikens sex principer.

Hur kan organisationernas möjligheter att omfattas av offentlig upphandling förbättras?

Det civila samhällets organisationer har under en längre tid beskrivit att de inte har möjlighet att delta i offentliga upphandlingar på lika villkor som andra aktörer. Organisationerna anser att utrymmet för att väga in den särart som det civila samhällets organisationer har är begränsat eller används i för liten utsträckning inom ramen för offentliga upphandlingar. Ibland kompliceras upphandlingsförfarandet ytterligare av att man i förfrågningsunderlagen ställer onödiga krav på exempelvis öppettider eller bemanning som det civila samhällets organisationer inte alltid kan möta. Organisationerna erbjuder dock ofta alternativa lösningar som kan möta de aktuella behoven.

Upphandlingsutredningen överlämnade i mars 2013 sitt slutbetänkande Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling (SOU 2013:12). Utredningen lämnade i betänkandet förslag till en nationell handlingsplan med en rad åtgärder för den offentliga upphandlingen. Utredningen föreslog också att det bör tas fram en vägledning som tydliggör gränsdragningen mellan bidragsgivning och upphandling. Betänkandet har remissbehandlats och beredning pågår i Regeringskansliet. Dock behandlas frågor om vilka möjligheter det civila samhällets organisationer har att delta i offentlig upphandling endast i begränsad utsträckning. Upphandling är dessutom inte den enda formen som kan användas när dessa

organisationer ska utföra offentligt finansierade tjänster. Bidragsgivning är t.ex. ofta förekommande.

Utredaren ska

- analysera och beskriva vilka särskilda svårigheter som det civila samhällets organisationer möter när de deltar i offentliga upphandlingar,
- belysa de fördelar som det civila samhällets organisationer kan bidra med i egenskap av utförare av offentliga tjänster och eventuella risker som kan finnas när dessa organisationer är utförare av offentliga tjänster,
- redovisa modeller för upphandlingar i länder där det civila samhällets organisationer utför en större andel av de gemensamt finansierade välfärdstjänsterna än i Sverige,
- analysera vilka faktorer som bidragit till att förstärka organisationernas roll som utförare i dessa länder,
- vid behov utveckla upphandlingskriterier som överensstämmer med organisationernas verksamheter och som myndigheter och andra aktörer kan använda i sina upphandlingar för att ta hänsyn till de mervärden som organisationerna kan erbjuda,
- utveckla en vägledning till det civila samhällets organisationer som ska syfta till att underlätta deras deltagande i offentliga upphandlingar,
- utreda och lämna förslag på hur det civila samhällets organisationers deltagande i offentliga upphandlingar och andel av upphandlade kontrakt ska kunna identifieras i den nationella upphandlingsstatistiken, och
- ge exempel från kommuner som använder sig av andra former än upphandling, t.ex. bidrag, för att det civila samhällets organisationer ska kunna utföra offentligt finansierade tjänster.

Eventuella upphandlingskriterier, metoder och vägledning bör utvecklas inom ramen för en öppen process. En viktig utgångspunkt är att representanter för olika intressegrupper bjuds in att delta i arbetet.

Ett samlat administrativt stöd till det civila samhällets organisationer och en huvudman för en sådan funktion

Enligt den princip om mångfald som ingår i politiken för det civila samhället ska både små och stora organisationer kunna verka utifrån sina uppdrag utan att den administrativa bördan utgör ett orimligt stort hinder. Verksamheter inom det civila samhället bedrivs till stor del av ideella krafter, vilket medför särskilda förutsättningar. Organisationernas administrativa resurser är ofta begränsade och de kan ha behov av stöd när det gäller exempelvis rättsliga regelverk, ekonomiska frågor och finansieringsmöjligheter. Brist på sådant stöd kan medföra svårigheter för organisationerna att utveckla sin verksamhet.

Flera organisationer har gett uttryck för ett behov av en funktion där administrativt stöd finns samlat, särskilt när det gäller information om juridiska och ekonomiska regelverk för det civila samhällets organisationer. Myndigheter tillhanda håller redan i dag denna typ av information för det civila samhällets organisationer på olika områden. Det kan dock finnas behov av en funktion där ett samlat stöd kan ges, även i fråga om sådana regelverk som berör det civila samhällets organisationer i deras roll som arbetsgivare, t.ex. i fråga om bestämmelser om a-kassa, arvodering och pensioner.

Utredaren ska

- undersöka behovet av ett samlat administrativt stöd till det civila samhällets organisationer,
- om ett sådant behov finns föreslå en funktion för ett samlat administrativt stöd till det civila samhällets organisationer och föreslå vilka frågor som bör behandlas inom ramen för denna, och
- föreslå en huvudman för en sådan funktion.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa vilka konsekvenser de föreslagna åtgärderna kan medföra. En utgångspunkt bör vara att i största möjliga mån föreslå åtgärder som ryms inom befintliga budgetramar. I de fall utredarens förslag påverkar

kostnader eller intäkter för staten, kommunerna eller enskilda huvudmän ska en beräkning av dessa ekonomiska konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredaren föreslå en finansiering.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Konkurrensverket, Tillväxtverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Sveriges Kommuner och Landsting och andra relevanta aktörer. Utredaren ska även bjuda in representanter från det civila samhället, både från etablerade och mindre etablerade organisationer, att delta i en referensgrupp. Utredaren ska beakta relevanta utredningar och pågående arbete i Regeringskansliet. EU-rättslig lagstiftning på området ska beaktas.

Utredaren ska särskilt beakta de förslag som lämnats i betänkandet Framtidens valfrihetssystem inom socialtjänsten (SOU 2014:2), i Utredningen om en kommunallag för framtiden (dir. 2012:105 och 2013:100) och i utredningen Ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster (dir. 2012:131).

Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2016.

(Utbildningsdepartementet)