

Palett för ett stärkt civilsamhälle

*Betänkande av
Utredningen för ett stärkt civilsamhälle*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:13

Innehåll

Utredarens förord	15
Sammanfattning	19
1 Författningsförslag	45
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (0000:000) om offentlig upphandling	45
1.2 Förslag till förordning om ändring i kommittéförordningen (1998:1474).....	50
1.3 Förslag till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515)	51
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.....	52
2 Utredningens uppdrag och arbete	53
2.1 Utredningens uppdrag.....	53
2.1.1 Avgränsningar i utredningens uppdrag	54
2.2 Centrala begrepp.....	54
2.2.1 Det civila samhället och det civila samhällets organisationer	54
2.2.2 Närliggande begrepp	55
2.3 Utredningens arbetssätt	55
2.3.1 Utgångspunkter för utredningens arbete	55
2.3.2 Kontakter med civilsamhällets organisationer.....	56
2.3.3 Arbetet i sakkunnig- och expertgrupp	57
2.3.4 Utredningens besök och möten	57

2.3.5	Externa uppdrag och enkät om behovet av stöd.....	59
2.3.6	Hearing och arbetsgrupper.....	60
2.3.7	Samråd med statliga utredningar.....	61
2.4	Betänkandets disposition.....	61
3	Om det civila samhället.....	63
3.1	Det civila samhället – begrepp och innehåll.....	63
3.1.1	Det civila samhällets associationsformer.....	64
3.1.2	Statistiken över det civila samhället.....	70
3.1.3	Verksamheter som det civila samhället driver.....	73
3.1.4	Civilsamhällets olika roller.....	74
3.1.5	Finansieringen av det civila samhällets verksamhet.....	76
3.1.6	Riks- och paraplyorganisationer.....	78
3.1.7	Det civila samhällets särart.....	81
3.2	Engagemanget i det civila samhället.....	90
3.2.1	Medborgarnas deltagande i det civila samhället....	91
3.2.2	Ersta Sköndal högskolas befolkningsstudier.....	91
3.3	Politiken för det civila samhället.....	93
3.3.1	Sex principer inom politiken för det civila samhället.....	94
3.3.2	Nationella överenskommelser.....	95
3.4	Forskning om det civila samhället.....	97
3.5	Internationell jämförelse.....	103
3.6	Det civila samhällets värde och betydelse.....	104
3.6.1	Demokratiskt värde.....	105
3.6.2	Socialt värde.....	105
3.6.3	Samhällsekonomiskt värde.....	105
3.6.4	Värde för ett sammanhållet samhälle.....	107
3.6.5	Värdet av att vara snabbfotad.....	108

4	Förslag för att värna och stärka det civila samhällets roll i demokratin och samhället.....	109
4.1	Civilsamhällets roll i demokratin.....	110
4.1.1	Det civila samhället är en central del av demokratin.....	110
4.1.2	Civilsamhällets betydelse för tillit och social sammanhållning.....	113
4.1.3	Civilsamhället som demokratiskola.....	114
4.1.4	Att företräda en grupp – civilsamhället som röstbärare och opinionsbildare.....	119
4.1.5	Vikten av strukturer för dialog och inflytande....	132
4.2	Hinder för civilsamhällets roll i demokratin.....	142
4.2.1	Kunskapsbrist hos det offentliga.....	142
4.2.2	Ändrade organiseringsformer kan minska det offentliga vilja att lyssna till det civila samhällets organisationer.....	147
4.2.3	Skolans kompensatoriska roll.....	153
4.2.4	Risken att en prioritering av utförarrollen påverkar röstbärarrollen negativt.....	158
4.2.5	Förutsättningar för civilsamhället att delta i samråd och möten.....	162
4.3	Social sammanhållning och ökad mångfald inom det civila samhället.....	165
4.3.1	Vilka deltar i det civila samhället och dess organisationer?.....	165
4.3.2	Mångfald inom organisationerna.....	175
4.3.3	Nybildade organisationer.....	179
4.3.4	Ökad social sammanhållning.....	184
5	Förslag för att underlätta civilsamhällets verksamhet... 191	
5.1	Övergripande hinder.....	192
5.1.1	Samhällets bristande tilltro till och förståelse för civilsamhället.....	192
5.1.2	Bristande kunskap om det civila samhället.....	202
5.1.3	Hänsyn tas inte till det civila samhällets särart....	211
5.1.4	Svårigheter att finansiera verksamhet.....	216
5.1.5	Omfattande administration.....	228

5.2	Hinder i regelverk och dess tillämpning samt förslag för att undanröja hindren.....	234
5.2.1	Konkurrensrätten.....	235
5.2.2	Konsumenträtten och förhållandet mellan medlem och förening.....	253
5.2.3	Livsmedelsregelverket och civilsamhällets serveringsverksamheter.....	265
5.2.4	Regelverket kring resegaranti.....	271
5.2.5	Reglering av arbetstid.....	276
5.2.6	Socialförsäkringen.....	279
5.2.7	Civilsamhällets deltagande i mottagande av asylsökande.....	283
5.2.8	Civilsamhällets deltagande i insatser på arbetsmarknadsområdet.....	290
5.2.9	Sjukvårdsinsatser i ideell regi.....	297
5.2.10	Fortifikationsverkets markupplåtelse.....	298
5.2.11	Verksamhet i nationalparker.....	306
5.2.12	Behörighetskrav vid inskrivningsärenden.....	309
5.2.13	Folkhälsomyndigheten och kravet på vetenskaplig grund.....	312
5.2.14	Statistiken om det civila samhället och statistikens tillgänglighet.....	315
5.3	Hinder på lokal och regional nivå.....	317
5.3.1	Många kontakter mellan civilsamhället och kommunsektorn.....	318
5.3.2	Övergripande hinder finns även på lokal och regional nivå.....	323
5.3.3	Från överenskommelser till konkreta planer.....	329
5.3.4	Civilsamhället efterfrågar lokaler till låg kostnad.....	331
5.3.5	Synpunkter på bidragsgivningen.....	334
5.4	Andra områden som påverkar civilsamhället.....	343

6	Förslag för att förbättra civilsamhällets möjligheter att delta i offentlig upphandling	347
6.1	Civilsamhället och upphandling.....	347
6.1.1	Särskilda svårigheter som det civila samhällets organisationer möter när de deltar i offentliga upphandlingar	350
6.1.2	Fördelar med det civila samhällets organisationer som utförare och eventuella risker med ett ökat deltagande i upphandling.....	355
6.1.3	Modeller i andra länder	357
6.2	Åtgärder för att förbättra civilsamhällets möjligheter att delta i offentlig upphandling	361
6.2.1	Möjligheter att inom upphandlingsregelverket underlätta för civilsamhällets organisationer	362
6.2.2	Sociala hänsyn i upphandling.....	374
6.2.3	Upphandlingskriterier.....	377
6.2.4	Vägledning till organisationerna.....	386
6.2.5	Vägledning till upphandlande myndigheter.....	389
6.3	Olika samarbetsformer – kvinnojourerna som exempel	390
6.3.1	Kvinnjourerna – en del av civilsamhället.....	391
6.3.2	Vad gör kvinnojourerna?	391
6.3.3	Kommunalt ansvar och samarbete med idéburna kvinnojourer.....	393
6.3.4	Utredningens överväganden och slutsatser	396
6.4	Idéburet offentligt partnerskap.....	397
6.4.1	Bakgrund.....	397
6.4.2	Exempel på IOP-koncept	400
6.4.3	Hinder som kommunsektorn och det civila samhället upplever med IOP	403
6.4.4	IOP ur ett juridiskt perspektiv – möjligheter och begränsningar.....	406
6.4.5	Utredningens överväganden och slutsatser	418
6.5	Det civila samhällets organisationer i den nationella upphandlingsstatistiken.....	420
6.5.1	Dagens upphandlingsstatistik och ansvariga myndigheter	420

6.5.2	Skäl till att ändra den nationella upphandlingsstatistiken	422
6.5.3	Utredningens förslag om att ändra den nationella upphandlingsstatistiken.....	423
7	Förslag om administrativt stöd	429
7.1	Det finns mycket information och stöd	429
7.2	Stöd och information i statlig regi.....	430
7.2.1	Statliga myndigheters serviceskyldighet.....	430
7.2.2	Webbaserad information som ges av statliga myndigheter	431
7.2.3	Stöd i samband med att söka statliga bidrag.....	434
7.3	Kommunalt stöd.....	435
7.3.1	Frivilligt uppdrag.....	435
7.3.2	Exempel på stöd i kommunal regi.....	436
7.4	Stöd i civilsamhällets regi	438
7.4.1	Stöd från riks- och paraplyorganisationer	438
7.4.2	Stöd från arbetsgivarorganisationer och studieförbund	439
7.4.3	Exempel på lokalt och regionalt stöd i civilsamhällets regi	441
7.4.4	Exempel på webbaserad information och stöd i civilsamhällets regi	443
7.5	Ett brett och mångfacetterat behov – utredningens analys	444
7.5.1	Det finns ett behov av administrativt stöd	445
7.5.2	Befintlig information och befintligt stöd är ibland svår att finna.....	450
7.5.3	Stöd behövs i avgörande skeden.....	451
7.5.4	Sammanfattande slutsatser om behovet	452
7.6	Utredningens bedömningar och förslag	452
7.6.1	Viktigt att möta det behov som finns.....	452
7.6.2	Inte något samlat administrativt stöd	454
7.6.3	Översyn av befintlig information.....	455
7.6.4	Webbaserad guide med utgångspunkt i avgörande skeden	459

7.6.5	Ett lokalt och mer praktiskt inriktat stöd.....	464
8	Förslagens kostnader och konsekvenser	467
8.1	Utredningens kostnads- och konsekvensanalys	468
8.1.1	Förslag för att stärka civilsamhället som röstbärare och opinionsbildare	468
8.1.2	Förslag om uppdrag till MUCF om att arbeta med kompetenshöjande insatser.....	470
8.1.3	Förslag om mångfaldsuppdrag till MUCF	472
8.1.4	Förslag om statlig delegation.....	474
8.1.5	Förslag om ändring i myndighetsförordningen...	476
8.1.6	Förslag om rekrytering av myndighetschefer.....	477
8.1.7	Förslag om att kommittéer ska redovisa konsekvensanalyser avseende det civila samhällets organisationer	479
8.1.8	Förslaget om att myndigheter ska redovisa konsekvensanalyser avseende det civila samhällets organisationer	480
8.1.9	Förslag om översyn av kriterierna för stöd ur Allmänna arvsfonden.....	482
8.1.10	Förslag om uppföljning av förenklingsarbete.....	483
8.1.11	Förslag om exempelsamling.....	485
8.1.12	Förslag om vägledning till kommunerna	486
8.1.13	Förslag om utredning avseende författningsreglerad definition av arbetsintegrerande sociala företag	487
8.1.14	Förslag angående Fortifikationsverkets markupplåtelse	489
8.1.15	Förslag om upphandlingskriterier	490
8.1.16	Förslag om vägledning till upphandlande myndigheter	491
8.1.17	Förslag om att komplettera den nationella upphandlingsstatistiken	493
8.1.18	Förslag att se över befintlig information och stöd till civilsamhället.....	494
8.1.19	Förslag om en webbaserad guide med utgångspunkt i avgörande skeden.....	497

8.2	Kostnader och konsekvenser för kommuner och landsting.....	499
8.2.1	Kostnader för kommuner och landsting	499
8.2.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	499
8.2.3	Övriga konsekvenser för kommuner och landsting.....	500
8.3	Kostnader och konsekvenser för företag.....	500
8.3.1	Förslag om undantag från upphandling enligt lagen om offentlig upphandling avseende sociala tjänster och andra särskilda tjänster vars värde understiger tröskelvärdet	501
8.3.2	Förslag om att införa möjligheten till reserverade kontrakt för vissa tjänster.....	502
8.4	Konsekvenser av utredningens förslag för det civila samhället och dess organisationer	503
8.4.1	Kostnader för civilsamhället.....	503
8.4.2	Konsekvenser för civilsamhället.....	503
9	Författningskommentar	505
9.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (0000:000) om offentlig upphandling.....	505
9.2	Förslag till förordning om ändring i kommittéförordningen (1998:1474)	507
9.3	Förslag till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515)	508
9.4	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning	508

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:40	509
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:38	519
Bilaga 3	Möteslogg.....	523
Bilaga 4	Enkät om behovet av administrativt stöd	531

Sammanfattning

Utredningen för ett stärkt civilsamhälle har haft i uppdrag att 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. Uppdraget omfattar att analysera och bedöma om organisationernas särart och ställning i förhållande till nationell lagstiftning och EU-rätt kan och bör utvecklas eller tydliggöras, samt att lämna förslag till hur organisationernas möjligheter att delta i offentlig upphandling kan förbättras. I uppdraget ingår också att undersöka behovet av ett samlat administrativt stöd till det civila samhällets organisationer. Utredningen ska vidare föreslå hur det civila samhällets villkor kan stärkas så att dess roll i demokratin kan värnas och utvecklas samt föreslå åtgärder från det offentliga för att det civila samhällets organisationer i större omfattning ska nå ut till delar av befolkningen som står utanför det civila samhällets organisationer och inom sina organisationer engagera en större mångfald människor. Uppdraget omfattar inte skatte- och socialavgiftsfrågor och inte heller frågor om statsbidrag till det civila samhällets organisationer. Uppdraget i sin helhet återfinns i bilaga 1 och 2.

Utredningens målsättning har varit att bidra till att stärka det civila samhället. En viktig utgångspunkt för utredningens arbete har, i enlighet med direktiven, varit att frihetsgraden hos det civila samhällets organisationer ska öka och att deras särart ska bevaras. Utredningen har arbetat nära det civila samhället och dess organisationer och har mött många företrädare för olika delar av civilsamhället. Dessa möten har omfattat organisationer som verkar nationellt, regionalt och lokalt. Utredningens kontakter med civilsamhället har skett genom utredningens referensgrupp, genom ett

stort antal möten med organisationer enskilt och i grupp, samt genom besök i olika delar av landet.

Utredningens analys, bedömningar och förslag baseras också på material från besök i ett antal kommuner och landsting, möten och kontakter med cirka 25 statliga myndigheter, konsultunderlag i olika delfrågor samt en enkät till ett urval nystartade organisationer om behovet av stöd. Vissa av utredningens frågor har varit föremål för arbete i särskilda arbetsgrupper. Utredningen har vidare samrått med ett antal andra statliga utredningar.

Det civila samhället och det civila samhällets organisationer

Det civila samhället har av riksdagen definierats som ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen” (prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195). I utredningens uppdrag används främst begreppet ”det civila samhällets organisationer”. Med det civila samhällets organisationer avses ”bl.a. allmännyttiga ideella föreningar och registrerade trosamfund samt organisationer inom den ideella sektorn och den kooperativa rörelsen som generellt har någon form av mer oegennyttigt uppdrag, utan att vara statliga och 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” (dir. 2014:40). Därutöver används även begreppet ”det civila samhället” i den del av utredningens uppdrag som handlar om att värna och stärka det civila samhällets roll i demokratin.

Förslag för att värna och stärka det civila samhällets roll i demokratin och samhället

Det civila samhället har flera viktiga roller i demokratin, t.ex. som självständig röstbärare, opinionsbildare och demokratiskola. Vidare visar forskning på civilsamhällets betydelse för tillit mellan människor, och därmed som grund för en fungerande demokrati. En för-

utsättning för civilsamhällets roll i demokratin är att alla människor har möjlighet att engagera sig ideellt. Att människor med olika bakgrund och erfarenhet möts i det civila samhället bidrar också till social sammanhållning.

Att företräda en grupp – civilsamhället som röstbärare och opinionsbildare

Genom att delta i civilsamhällets organisationer kan människor påverka politikens innehåll och utformningen av offentliga beslut, samt delta i ett löpande samtal mellan organisationerna å ena sidan och offentlig sektor å den andra. Det sker genom civilsamhällets roll som röstbärare och opinionsbildare. Civilsamhällets organisationer kan i olika frågor samla medlemmarnas synpunkter, bearbeta dem internt i organisationen och därefter föra fram dem i olika sammanhang, såsom i berednings- och beslutsprocesser och den allmänna debatten. Civilsamhällets organisationer bidrar därmed till ökad kunskap och bättre beslutsunderlag.

Utredningen redogör för olika formella och informella sätt för civilsamhället att vara röstbärare och opinionsbildare, t.ex. genom deltagande i kommittéväsendet och remissförfarandet, samt genom opinionsbildning och lobbying. Även civilsamhället som part i lokal utveckling omfattas. I sammanhanget gör utredningen bedömningen att det offentliga Sverige, på såväl statlig som regional och lokal nivå, aktivt bör fortsätta värna civilsamhällets självständighet i dess röstbärrroll.

Även statliga myndigheter tar fram beslut och regelverk som kan påverka det civila samhället på olika sätt. Mot den bakgrunden vill utredningen understryka vikten av att statliga myndigheter inom ramen för respektive uppdrag har kontakter och samråd med civilsamhället, i syfte att fånga in synpunkter och belysa en fråga även ur civilsamhällets perspektiv. Utredningen föreslår därför i avsnitt 4.1.4 att statliga myndigheter årligen ska rapportera de kontakter och samråd som myndigheten har haft med det civila samhället inom ramen för sitt uppdrag och när så har bedömts relevant. Rapporteringen, som t.ex. kan ske i årsredovisningen, synliggör vikten av samråd och kan bidra till att samråd också sker. Utredningen anser vidare att det är viktigt att riksdagen, som lagstiftare och folkets främsta företrädare i det demokratiska syste-

met, informeras om myndigheternas samråd med civilsamhället. Därför föreslår utredningen att regeringen årligen till riksdagen ska rapportera om de kontakter och samråd som statliga myndigheter och Regeringskansliet har haft med det civila samhället. Rapporteringen kan t.ex. ske i budgetpropositionen eller i en särskild skrivelse.

Vikten av strukturer för dialog och inflytande

Ett sätt att möjliggöra för det civila samhället att som röstbärare vara en viktig part i demokratin är genom tydliga strukturer för dialog och inflytande på olika nivåer i samhället och i olika sammanhang. Utredningen konstaterar att det nationellt finns olika formella strukturer för dialog och samråd mellan civilsamhället och företrädare för regeringen och Regeringskansliet. Även lokala och regionala dialogprocesser och överenskommelser med det civila samhället har ökat i antal under senare år, parallellt med andra lokala och regionala forum för dialog och inflytande.

Utredningen konstaterar också att de strukturer som finns för dialog och samråd mellan offentliga parter och civilsamhället på olika nivåer är positiva för civilsamhällets roll i demokratin. Utredningen gör bedömningen att den politiska ledningen bör delta inom ramen för befintlig struktur för dialog med det civila samhället på nationell nivå. På nationell nivå finns också en struktur för att följa det arbete som görs utifrån de nationella överenskommelserna. Det är något som utredningen ser som positivt. Utredningen bedömer att den fortlöpande uppföljningen av de åtgärder som parterna gör i samband med dialogen bör säkerställas även framöver.

Utredningen bedömer vidare att överenskommelseprocesser och andra modeller för strukturerade samtal bör användas för samverkan med det civila samhällets organisationer även lokalt och regionalt. Utredningen gör också bedömningen att kommuner och landsting i de pågående eller planerade dialog- och överenskommelseprocesserna bör överväga att bjuda in även nätverk och andra delar av civilsamhället som inte har en formaliserad juridisk form.

Kunskapsbrist hos det offentliga

Utredningens material indikerar brister i offentliga aktörers (statliga myndigheter, kommuner och landsting) kunskap om och förståelse för det civila samhället. Utredningen noterar också att det finns en stor variation i kunskapen, där vissa offentliga aktörer har utvecklat en god kunskap medan andra ibland har bristande kunskap. Med utgångspunkt i civilsamhällets roll i demokratin vill utredningen lyfta fram värdet av kunskap om hur civilsamhället är sammansatt inom exempelvis ett geografiskt område eller inom ett särskilt verksamhetsområde. Utredningens slutsats är att en ökad kunskap ökar förutsättningarna för offentliga aktörer att involvera civilsamhället i dialog eller beredning av enskilda frågor. Utredningen föreslår därför i avsnitt 4.2.1 att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) får i uppdrag att arbeta med kompetenshöjande insatser gentemot statliga myndigheter, kommuner och landsting i frågor som rör civilsamhället. Uppdraget ska genomföras i samråd med relevanta aktörer, såsom Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), högskolesektorn och civilsamhällets organisationer.

Ändrade organiseringsformer kan minska det offentligas vilja att lyssna till det civila samhällets organisationer

Enligt Ersta Sköndal högskolas s.k. befolkningsstudie¹ är det svenska folkets ideella engagemang internationellt sett högt, och dessutom stabilt över tid. Andra uppgifter pekar på färre medlemmar i civilsamhällets organisationer. Samtidigt ser utredningen att offentliga aktörers vilja att lyssna till det civila samhällets organisationer riskerar att minska när individer finner nya sätt att engagera sig. Det kan medföra att det offentliga söker nya tillvägagångssätt att bereda frågor, som inte i tillräcklig grad inkluderar civilsamhällets organisationer. Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att organisationernas roll i demokratin bör värnas när nya sätt att löpande samla in medborgarnas synpunkter och åsikter används.

¹ von Essen J m.fl. (2015) *Folk i rörelse – medborgerligt engagemang 1992–2014*.

Skolans kompensatoriska roll

Enligt skollagen (2010:800) ska utbildningen förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Av de övergripande målen och riktlinjerna för skolan som återfinns i läroplanen för bl.a. grundskolan framgår att skolan har som mål att varje elev har inblick i närsamhället och dess arbets-, förenings- och kulturliv. Alla som arbetar i skolan ska vidare verka för att utveckla kontakter med kultur- och arbetsliv, föreningsliv samt andra verksamheter utanför skolan som kan berika den som lärande miljö. Skolan har genom sitt demokratiuppdrag en möjlighet att introducera deltagande i demokratin genom deltagande i civilsamhället. Därmed kan skolan fungera kompensatoriskt för elever som inte på andra sätt får introduktion till civilsamhällets olika delar och organisationer. Samtidigt finns det indikationer på att civilsamhället och föreningslivet inte ingår i den utsträckning i skolornas arbete med demokrati och värdegrund som skulle kunna förväntas med tanke på den roll civilsamhället har i demokratin på olika samhällsnivåer. Utredningen bedömer därför att skolan bör få en tydligare roll i att öka ungas kunskap om civilsamhället i stort och möjliggöra ingångar till föreningslivet. Mot bakgrund av utredningens analys gör utredningen också bedömningen att det finns behov av att civilsamhällets och föreningslivet roll i demokratin omfattas av ett nationellt skolutvecklingsprogram med inriktning på värdegrunds- och medborgarskapsfrågor.

Risken att en prioritering av utförrollen påverkar röstbärrullen negativt

Verksamhet inom ramen för organisationernas röstbärande funktion finansieras av olika former av organisationsbidrag och motsvarande bidrag på lokal nivå. Utredningen ser ett stort värde i att det offentliga värnar organisationernas möjlighet att fortsätta vara en kritisk röst och även framöver ha möjlighet att – i den mån en organisation så beslutar – kombinera olika roller. I det sammanhanget spelar tillgången på organisationsbidrag och andra liknande bidrag, som inte är prestationsbaserade, en viktig roll. Därför gör utredningen bedömningen att organisationsbidrag fortsatt bör vara

ett prioriterat sätt för offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå att ge ekonomiska förutsättningar för civilsamhällets röstbärrroll, och därmed också roll i demokratin.

Förutsättningar för civilsamhället att delta i samråd och möten

Utredningen har under sina kontakter med myndigheter och besök i kommuner och landsting sett många exempel på när det offentliga på olika sätt vill involvera det civila samhällets organisationer. Det handlar bl.a. om möjligheten att påverka utformningen av politiken och förbättra verksamhet av olika slag, t.ex. genom samråd och andra former av beredningsprocesser. Detta ser utredningen som mycket positivt. Samtidigt är det enligt utredningen viktigt att offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå ger praktiska förutsättningar för civilsamhället att som röstbärare kunna bidra i samråd och möten på ett bra sätt.

Utredningen redogör för några dokument och modeller som kan fungera vägledande för offentliga aktörer som vill ge civilsamhället förutsättningar att delta i samråd och beredning av beslut. Utredningen bedömer också att statliga myndigheter, kommuner och landsting bör använda och utveckla metoder och vägledande dokument för samråd med civilsamhället.

Mångfald inom civilsamhällets organisationer

Det finns i dag en ojämlikhet i fråga om vilka grupper i samhället som deltar i det civila samhällets organisationer och i vilken utsträckning de deltar. Många organisationer arbetar aktivt för att nå ut till en större mångfald av människor. Samtidigt saknas kunskap om varför vissa deltar i mindre utsträckning än andra. Utredningen föreslår i avsnitt 4.3.2 att MUCF får i uppdrag att utreda vad som hindrar underrepresenterade gruppers deltagande i det civila samhällets organisationer. MUCF föreslås vidare få i uppdrag att, i nära samverkan med civilsamhällets organisationer, regelbundet anordna konferenser om mångfaldsfrågor för att sprida kunskap och erfarenheter. Syftet är i första hand att bidra till att organisationerna kan lära av varandra. Slutligen föreslår utredningen att MUCF får i uppdrag att fördela bidrag till satsningar på mångfaldsarbete inom

det civila samhällets organisationer, för att undanröja interna hinder för ökad mångfald. Liknande projektsatsningar i fråga om jämställdhetsarbete har i flera fall varit framgångsrika, och bidragit till att förändra interna kulturer och göra organisationerna mer inkluderande.

Nybildade organisationer

För att det civila samhället som helhet ska inkludera en mångfald människor behöver det enligt utredningen också vara enkelt att bilda nya organisationer. Från det offentliga sida bör man sträva efter att undvika onödiga trösklar i t.ex. bidragssystem eller möjligheten att få tillgång till lokaler, och erbjuda relevant stöd till nybildade organisationer. Det är inte ovanligt att nybildade organisationer får stöd, i form av administrativ hjälp, rådgivning eller på annat sätt, av andra organisationer inom det civila samhället, t.ex. av riks- eller paraplyorganisationer eller av studieförbunden. Vid bidragsgivning till paraplyorganisationer på statlig, regional och lokal nivå bör bidragsgivaren, enligt utredningens bedömning, överväga om krav ska ställas på att organisationerna erbjuder stöd till nybildade organisationer som vill bli medlemmar. Det kan, enligt utredningen, vara ett sätt för det offentliga att markera hur viktigt det är att civilsamhället får vara dynamiskt och öppet för nya grupper av människor.

Ökad social sammanhållning

Engagemang i det civila samhällets organisationer kan bidra till ökad social sammanhållning. Det är angeläget att insatser görs för att minska klyftorna mellan olika grupper. I dag finns det områden där civilsamhällets organisationer av olika anledningar har sämre förutsättningar att vara verksamma, bl.a. i socioekonomiskt utsatta bostadsområden. Många satsningar har gjorts för att bidra till ökad lokal samverkan, starkare föreningsliv och mindre segregation. Utredningen föreslår i avsnitt 4.3.4 att en statlig delegation tillsätts med uppdrag att i nära samverkan med civilsamhällets organisationer och berörda kommuner etablera långsiktiga lokala plattformar för det civila samhället i socioekonomiskt utsatta områden.

För att få varaktig effekt behöver dessa plattformar tillförsäkras långsiktig finansiering och samordning mellan olika pågående initiativ behöver ske.

Förslag för att underlätta civilsamhällets verksamhet

Av utredningens direktiv framgår att det på flera områden kan finnas hinder för den verksamhet som bedrivs inom civilsamhället. Utredningen har därför identifierat sådana regelverk och tillämpningar som utgör hinder för civilsamhällets verksamhet.

Övergripande hinder

Utredningen redogör för ett antal generella och mer övergripande hinder som utgör begränsningar för civilsamhällets verksamhet.

Samhällets bristande tilltro till och förståelse för civilsamhället

I det civila samhället finns en utbredd känsla av att den offentliga sektorn saknar förtroende för organisationernas verksamhet. För att undanröja den osäkerhet och den brist på tillit som är förenad med att den ideella föreningen är en oreglerad associationsform har utredningen prövat möjligheten att införa en lag om ideella föreningar alternativt en lagreglerad frivillig registrering av ideella föreningar. Företrädare för det civila samhället har framfört att det saknas behov av reglering och understrukit vikten av att värna föreningslivets självständighet. Utredningen har gjort bedömningen att det inte finns behov av att införa en lag om ideella föreningar. Utredningen har även kommit fram till att det i nuläget saknas förutsättningar att lämna ett förslag om ett frivilligt register.

Bristande kunskap om det civila samhället

Det finns också en bristande kunskap om det civila samhället och dess villkor hos offentliga aktörer. En orsak är att få statliga myndigheter har ett specifikt uppdrag att samverka med det civila samhällets organisationer, trots att även civilsamhället berörs av många myndigheters uppdrag. Utredningen föreslår därför i avsnitt 5.1.2 att ett tillägg görs i 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) så att det där anges att myndigheters skyldighet att samarbeta med myndigheter och andra även ska omfatta det civila samhällets organisationer när det är relevant för genomförandet av myndighetens uppdrag. Därigenom ökar myndigheternas kunskap om och förståelse för det civila samhällets organisationer. Det bidrar även till genomförandet av myndigheternas verksamhet.

Det är vidare angeläget att kunskap och erfarenhet från det civila samhällets organisationer tillmäts vikt vid tillsättningen av myndighetschefer. Utredningen föreslår därför att ansvarigt departement vid rekrytering av myndighetschef ska överväga om kunskap om och erfarenhet från det civila samhället ska ingå i den kravprofil som upprättas, antingen som ett krav eller som en merit.

Utredningen anser också att statliga myndigheter inom sina respektive verksamheter bör bidra till att politiken för det civila samhället genomförs. I samband med arbetet med myndighetsstyrningen bör det övervägas om ett förtydligande av att myndigheten ska samarbeta med det civila samhällets organisationer ska föras in i instruktionen för enskilda myndigheter. Vidare bör frågan om myndighetens samverkan med det civila samhället diskuteras i de regelbundna kontakterna mellan regeringen och myndigheterna.

Hänsyn tas inte till det civila samhällets särart

Civilsamhällets organisationer upplever att de ibland drabbas av regelverk som inte är anpassade efter civilsamhällets förutsättningar. Det civila samhällets aktörer verkar inom olika sakområden och utredningen anser därmed att det civila samhället inte får ses som en isolerad företeelse. Inom i stort sett alla samhällsområden bör därför frågor om konsekvenserna för det civila samhällets orga-

organisationer analyseras och redovisas i ett tidigt skede för att kunna utgöra underlag för politikens utformning och åtgärder.

För att kommittébetänkanden ska utgöra ett tillräckligt underlag vid remissbehandlingen och i beredningsarbetet inom Regeringskansliet föreslår utredningen i avsnitt 5.1.3 att det införs ett krav i 15 § kommittéförordningen (1998:1474) på att om förslagen i ett betänkande har betydelse för villkoren för det civila samhällets organisationer ska konsekvenserna i det avseendet redovisas i betänkandet.

När myndigheter meddelar föreskrifter påverkas ibland även det civila samhällets organisationer. Utredningen föreslår därför också att det införs ett krav i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning om att förvaltningsmyndigheter ska göra en konsekvensutredning avseende vilka effekter som ett genomförande av nya eller ändrade regler får för organisationer inom det civila samhället (avsnitt 5.1.3).

Svårighet att finansiera verksamhet och omfattande administration

Det civila samhällets organisationer finansierar sina verksamheter på flera sätt. Allmänna arvsfonden är i dag genom sina omfattande bidrag och sin utformning en viktig finansiär av nya initiativ för vissa målgrupper inom det civila samhället. Även om de beviljade stöden har ökat kraftigt under senare år utnyttjas i dag inte hela det belopp som finns att tillgå. Utredningens bedömning är att det kan finnas onödiga begränsningar i det regelverk som styr fonden och den praxis som har utvecklats för bidragstilldelning. Utredningen föreslår därför i avsnitt 5.1.4 att en översyn ska göras av kriterierna för stöd ur Allmänna arvsfonden enligt 6 § lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden, i syfte att möjliggöra långsiktigt stöd.

Många organisationer beskriver vidare en ökad administrativ börda samt svårtillgängliga regler, och menar att kraven på framför allt bidragsansökningar och redovisningar har ökat. Det görs i dag insatser för att förenkla regelverk och minska administrativa krav, särskilt i förhållande till företag. Det kan konstateras att det även för det civila samhällets organisationer finns ett stort behov av ett kontinuerligt förenklingsarbete. Utredningen anser att det är angeläget att relevanta myndigheter i sitt arbete med förenkling också

inkluderar civilsamhällets organisationer. Även om det finns likheter med företag så finns det också skillnader som gör att regelverk kan upplevas som extra krångliga av civilsamhällets organisationer. För att synliggöra vilka åtgärder som vidtas föreslår utredningen att Tillväxtverket får i uppdrag att i sin årliga uppföljning av förenklingsarbetet på vissa myndigheter efterfråga åtgärder avsedda att förenkla för civilsamhällets organisationer (avsnitt 5.1.5).

Hinder i regelverk och dess tillämpning

Utredningen har i kontakterna med det civila samhällets organisationer uppmärksammat på hinder för organisationernas verksamheter som beror på olika regelverk och dess tillämpning. Bland annat har man pekat på att föreningar i allt högre grad likställs med företag. Utredningen har redogjort för olika exempel där regleringen medför att ideella föreningar i vissa delar av sin verksamhet likställs med privat vinstdrivande näringsverksamhet vilket kan upplevas som ett hinder.

Konkurrensrätten

Det ena exemplet visar att de konkurrensrättsliga reglerna kan tillämpas på verksamheter inom idrotten. EU-domstolen har fastslagit att det inte finns något generellt konkurrensrättsligt undantag för idrott som utgör ekonomisk verksamhet och att prövningen i varje enskilt fall bl.a. ska ske utifrån idrottens särart. Kravet för att en verksamhet i konkurrensrättslig bemärkelse ska bedömas som ekonomisk verksamhet är lågt ställt. Utredningen anser att det finns ett behov av att hitta en balans mellan respekten för de EU-rättsliga marknadsekonomiska grundprinciperna och idrottens särart. Till följd av de begränsningar som det konkurrensrättsliga regelverket anses medföra för vissa ideella verksamheter finns det därför skäl för regeringen att verka för ett klagörande av det EU-rättsliga läget i frågan om idrottens ideella verksamhet i Sverige strider mot EU:s konkurrensregler. Det finns även konkurrensrättsliga frågeställningar på nationell nivå som regeringen i sitt fortsatta arbete bör se över.

Konsumenträtten och förhållandet mellan medlem och förening

Det andra exemplet handlar om de fall då en ideell förening bedöms vara en näringsidkare och då tvist uppstår med en medlem gällande köp av en vara eller en tjänst. I konsumenträttslig mening kan ideella föreningar vara att betrakta som näringsidkare när dessa bedriver ekonomisk verksamhet. En fråga uppkommer då om det bör göras en åtskillnad mellan föreningstvister och konsumenttvister. Utredningen anser att frågan om medlemskapets karaktär bör vägas in, liksom om det finns en övervägande ideell inriktning och om verksamheten präglas av ett starkt personligt inslag från medlemmarna. På grund av oklarheter kring begreppet näringsidkare och eftersom ideella föreningar riskerar att missbedöma om konsumenträttsliga regelverk är tillämpliga föreslår utredningen att Konsumentverket får i uppdrag att avseende ideella föreningars verksamhet utarbeta en exempelsamling som beskriver vad som *är* respektive *inte är* en näringsverksamhet enligt konsumentlagstiftningen (avsnitt 5.2.2).

Livsmedelsregelverket och civilsamhällets serveringsverksamheter

Många organisationer inom det civila samhället bedriver med hjälp av ideella krafter någon form av serveringsverksamhet. Flera av dessa organisationer betraktas som livsmedelsföretag eftersom de regelbundet bedriver sådan servering. Det är enligt utredningen olyckligt att det inte finns något tydligt undantag för ideellt drivna verksamheter av ringa omfattning när det gäller den av EU fastlagda definitionen av livsmedelsföretag. Att sälja livsmedel är en traditionell inräktskälla av stor vikt för många föreningar och det är angeläget att den möjligheten finns kvar. Utredningen föreslår i avsnitt 5.2.3 att Livsmedelsverket får i uppdrag att ge ytterligare vägledning till kommunerna när det gäller bedömningen av vilka verksamheter inom det civila samhället som utgör livsmedelsföretag. Information ska även ges till det civila samhällets organisationer. Utredningens bedömning är också att regeringen bör verka för att det i EU-lagstiftningen ges möjlighet att undanta det civila samhällets organisationer från registreringskrav i fråga om livsmedelshantering om kravet riskerar att få till följd ett i förhållande till riskerna i verksamheten oproportionellt regelverk för organisationerna.

Regelverket kring resegaranti

Resegarantin kan ge resenärer ersättning om de har köpt en resa som blir inställd eller avbruten. Alla som säljer eller marknadsför arrangemang som omfattas av resegarantilagen (1972:204) måste ha resegaranti hos Kammarkollegiet för att skydda sina resenärer. Resegarantin omfattar paketresor och gäller alla, även föreningar, som annat än tillfälligtvis arrangerar paketresor. Att ställa resegaranti upplevs av organisationerna som krångligt och administrativt tungt. Säkerheten kostar också pengar vilket fördyrar verksamheten. Frågan om ideella föreningars skyldighet att i vissa fall ställa säkerhet enligt resegarantilagen vid anordnande av resor för de egna medlemmarna bör enligt utredningen behandlas inom ramen för pågående utredning om införandet av paketresedirektivet och översyn av resegarantilagen (Fi 2015:08). Konsekvenserna för de civila samhällets organisationer av förändringar som föreslås bör noggrant analyseras av utredningen. Resegarantilagen bör utformas så att kraven inte leder till onödiga merkostnader och administration för föreningar som ordnar verksamhet i form av resor för sina medlemmar.

Socialförsäkringen

En grundläggande princip i sjukförsäkringen är att en person inte har rätt till ersättning för den del som personen förvärvsarbetar eller för övrigt kan antas ha arbetsförmåga. Inom ramen för regelverket finns dock möjligheter för personer med sjukersättning, aktivitetsersättning eller sjukpenning att arbeta i ideell verksamhet, utan att rätten till ersättning påverkas. Utredningen anser att detta utrymme bör tas tillvara och understryker också vikten av att tillämpningen är enhetlig över landet. Kunskapen om regelverket bör också förstärkas hos Försäkringskassan.

Civilsamhällets deltagande i mottagande av asylsökande

Migrationsverket ska enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. i lämplig omfattning ge asylsökande sysselsättning. Det omfattar bl.a. tillfälle att delta i svenskundervisning och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull. Migrationsverket har framfört att myndigheten önskar utöka sitt samarbete med frivilligorganisationer, bl.a. mot bakgrund av att väntetiderna i asylsystemet ökar.

Utredningen vill understryka betydelsen av civilsamhället som en resurs i mottagandet av asylsökande, t.ex. i form av folkbildningen som utbildningsaktör för svenskundervisning för asylsökande. Vidare kan kontakt med civilsamhällets organisationer ge asylsökande ökade kontakter med lokalsamhället och möjlighet att delta i verksamhet som kan bidra till att göra väntan på beslut i fråga om uppehållstillstånd meningsfull. Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att regeringen bör överväga åtgärder som underlättar för det civila samhällets organisationer att långsiktigt bidra till verksamheter som gör tiden i väntan på beslut om uppehållstillstånd meningsfull och förbättrar möjligheten till en snabbare etablering i samhället, t.ex. svenskundervisning och sociala mötesplatser.

Civilsamhällets deltagande i insatser på arbetsmarknadsområdet

Arbetsförmedlingens uppdrag är att ansvara för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Det innebär kontakter med civilsamhällets organisationer, som bl.a. omfattar samarbete med arbetsintegrerande sociala företag. Ett arbetsintegrerande socialt företag driver näringsverksamhet, dvs. producerar varor eller tjänster, samtidigt som det övergripande ändamålet är att integrera människor som har stora svårigheter att få och/eller behålla ett arbete, i arbetsliv och samhälle. Enligt Arbetsförmedlingen försvåras samarbetet med dessa företag av att det saknas en formell definition av arbetsintegrerande sociala företag. Utredningen föreslår därför i avsnitt 5.2.8 att det ska utredas om det bör införas en författningsreglerad definition av arbetsintegrerande sociala företag.

Fortifikationsverkets markupplåtelse

Fortifikationsverket är en av Sveriges största markägare och förvaltar delar av statens fasta egendom, såsom fastigheter avsedda för försvarsändamål. Friluft- och idrottsorganisationer använder ofta Fortifikationsverkets mark för sina olika arrangemang genom korttidsupplåtelser. Organisationerna har till utredningen framfört att man anser att Fortifikationsverkets hantering av korttidsupplåtelser är krånglig, att avgifterna är för höga samt att det finns oklarheter i myndighetens information.

Den verksamhet som friluft- och idrottsorganisationer bedriver på den mark som Fortifikationsverket förvaltar, bidrar positivt till folkhälsan. En sänkning av avgiften för att nyttja marken för sådana verksamheter som dessa organisationer bedriver skulle därmed kunna motiveras av folkhälsoskäl. Därför föreslår utredningen i avsnitt 5.2.10 att en översyn ska ske av bestämmelsen om upplåtelse i förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. i syfte att införa ett undantag i bestämmelsen som möjliggör att avgift inte tas ut för korttidsupplåtelser av allmännyttiga ideella organisationer. Vidare gör utredningen bedömningen att Fortifikationsverket bör se över och förtydliga sin information på webbplatsen bl.a. med avseende på civilsamhällets verksamhet.

Den lokala och regionala nivån

Det förekommer många och omfattande kontakter och samarbeten mellan organisationer verksamma lokalt och regionalt å ena sidan och kommuner och landsting (kommunsektorn, med ett samlat begrepp) å den andra. För många civilsamhällesorganisationer kan kontakterna med den kommun där man är verksam vara en av få kontakter med företrädare för offentlig sektor. Hinder som uppstår utifrån lokala och regionala beslut och regelverk kan därför ha stor betydelse för den enskilda organisationens möjlighet att bedriva verksamhet.

Någon lagreglering av kommunens ansvar i relation till civilsamhället finns inte. Därmed har den enskilda kommunen eller landstinget stor frihetsgrad vad gäller vilken samverkan man önskar med civilsamhället lokalt och regionalt. Kommunsektorns samverkan med civilsamhället har många former och varierar mellan kommuner och landsting. Det kan t.ex. handla om olika samverkans-

former som rådsfunktioner, skriftliga överenskommelser och subventionering vid upplåtelse av lokaler eller anläggningar. Det kan också handla om bidragsgivning och det som benämns köp av verksamhet. Utredningens material visar också att delar av kommunsektorn börjar se samverkan med civilsamhällets organisationer ur ett mer strategiskt och långsiktigt perspektiv.

Övergripande hinder finns även på lokal och regional nivå

Utredningen konstaterar i avsnitt 5.3 att många av de mer generella hinder som civilsamhället har framfört till utredningen också finns regionalt och lokalt. Det handlar t.ex. om den lokala eller regionala politikens och förvaltningens brist på kunskap om och förståelse för civilsamhället som sådant. Det av utredningen i avsnitt 4.2.1 föreslagna uppdraget till MUCF att arbeta med kompetenshöjande insatser föreslås därför även vända sig till politiker och tjänstemän på regional och lokal nivå.

Ett annat exempel är att lokalt eller regionalt verksamma organisationer upplever en omfattande administration i relation till kommunsektorn i samband med ansökan om och redovisning av bidrag. Utredningen gör mot den bakgrunden bedömningen att det bör övervägas vilka förenklingar som är möjliga att göra av rutiner och krav i samband med ansökningar om och redovisning av kommunala bidrag.

Från överenskommelser till konkreta planer

Det sker vidare en framväxt av en mer strategisk samverkan mellan kommunsektorn och civilsamhället i form av regionala och lokala dialog- och överenskommelseprocesser. Utredningen noterar att organisationer som är verksamma lokalt och regionalt ofta uttrycker en förväntan på att en överenskommelse ska leda till konkreta åtgärder från kommunens eller landstingets sida, och inte enbart syfta till fortsatt dialog. Utredningens bedömning är därför att de lokala och regionala parterna i dialoger, överenskommelser och liknande samarbetsmodeller bör överväga att omsätta de långsiktiga målsättningarna i gemensam planering, t.ex. genom handlings- och uppdragsplaner.

Lokaler till låg kostnad och synpunkter på bidragsgivningen

En återkommande synpunkt vid utredningens möten med organisationer som är verksamma lokalt och regionalt är önskemålet om tillgång till lokaler till låg kostnad för organisationernas olika verksamheter. Enligt utredningen bör kommunerna stödja civilsamhällets verksamhet genom att utnyttja befintligt utrymme i regelverket att subventionera lokalhyra. Kommunerna bör också stödja civilsamhällets verksamhet genom att beakta civilsamhällets lokalbehov i arbetet med samhällsplanering.

De ekonomiska förutsättningarna är av naturliga skäl centrala även för civilsamhället lokalt och regionalt. En viktig del i finansieringen av många organisationers verksamhet är bidrag från kommuner och landsting. Några aspekter av kommunsektorns bidragsgivning har av civilsamhället framförts som problematiska. Det handlar bl.a. om svårigheten att finna finansiering för verksamhet som går över flera verksamhetsområden, och om kortsiktigheten i bidragsfinansieringen. Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att kommuner och landsting bör utforma sin bidragsgivning till civilsamhället på ett sätt som utnyttjar de möjligheter som finns. Eventuella förändringar i bidragssystemen bör föregås av en analys av det lokala och regionala civilsamhällets behov i relation till kommunens önskemål om inriktning på samarbetet. Några utgångspunkter i analysen bör vara behovet av finansiering för verksamheter som går över flera delar av den kommunala organisationen, möjligheterna att tillmötesgå civilsamhällets önskemål om bättre planeringsförutsättningar samt behovet av ett tillfälligt stöd för nya organisationer.

Förslag för att förbättra civilsamhällets möjligheter att delta i offentlig upphandling

Civilsamhällets organisationer upplever i dag en rad svårigheter vid deltagande i offentlig upphandling. Vilken typ av svårigheter det handlar om beror bl.a. på organisationens storlek, huvudsakliga verksamhetsinriktning och syfte med att delta i upphandling. Ett hinder som många organisationer beskriver är svårigheten att få de särskilda mervärden som man som ideell organisation står för värderade inom ramen för en upphandling. Upphandlingsregelverket beskrivs av många som svårt att sätta sig in i. Flera vittnar också om

kunskapsbrist hos upphandlande myndigheter både när det gäller att tillämpa befintligt regelverk och när det gäller att förstå de speciella förutsättningar som det civila samhällets organisationer har.

Fördelar, eller mervärden, med att anlita det civila samhällets organisationer som utförare är t.ex. det ansvarstagande organisationerna står för, den möjlighet till förankring i lokalsamhället som de erbjuder och de ideella inslag som verksamheten kan ha.

Möjligheter att underlätta för civilsamhällets organisationer inom ramen för regelverket

Utredningen konstaterar att såväl befintligt upphandlingsregelverk som det nya EU-direktivet om offentlig upphandling (Europa-parlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014) erbjuder många möjligheter att underlätta för civilsamhällets organisationer att delta i offentlig upphandling. Det är angeläget att de möjligheter som finns används och att upphandlande myndigheter får stöd i att använda sig av möjligheterna.

Utredningen föreslår i avsnitt 6.2.1 att upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster vars värde understiger tillämpligt tröskelvärde² och som inte har ett gränsöverskridande intresse inte ska omfattas av den nya lagen om offentlig upphandling. Utredningen föreslår också att möjligheten att reservera kontrakt för vissa tjänster i det nya EU-direktivet om offentlig upphandling införs i svensk lagstiftning. Båda dessa åtgärder ger upphandlande myndigheter möjlighet att förenkla för civilsamhällets organisationer att erhålla kontrakt som utförare av vissa tjänster. Utredningen konstaterar också att deltagande i valfrihetssystem ofta upplevs som enklare än deltagande i upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Välfärdsutredningen (Fi 2015:02) har i uppdrag att utreda om lagen (2008:962) om valfrihetssystem utgör ett tillstånds- eller auktorisationssystem. Om så är fallet öppnar sig en möjlighet att reservera valfrihetssystem för civilsamhällets organisationer. Utredningen bedömer att en sådan möjlighet bör övervägas i syfte att ytterligare underlätta för civilsamhällets organisationer.

² 750 000 euro (motsvarande 6,9 miljoner kronor i dagens penningvärde).

Vägledning och kriterier

Utredningen föreslår i avsnitt 6.2.3 att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att särskilt beakta de mervärden civilsamhället erbjuder i sitt arbete med att utveckla upphandlingskriterier. Myndigheten får också i uppdrag att bjuda in civilsamhällets organisationer att delta i arbetet med att utveckla kriterier, i syfte att säkerställa att relevanta mervärden fångas upp.

Även civilsamhällets organisationer behöver råd och stöd för att delta i offentlig upphandling. Utredningen har dock gjort bedömningen att detta behov inte i första hand bör lösas genom en särskild vägledning till organisationerna, utan genom att befintlig vägledning till leverantörer anpassas i högre grad till civilsamhällets organisationer. Den bör också spridas och göras känd för organisationerna, liksom möjligheten att ta del av myndighetens rådgivning per telefon och e-post.

I stället föreslår utredningen i avsnitt 6.2.5 att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att utarbeta en vägledning till upphandlande myndigheter för att underlätta för civilsamhällets organisationer att delta i offentlig upphandling. Upphandlingsmyndigheten får även i uppdrag att organisera återkommande utbildningstillfällen och nätverksträffar för beställare, upphandlare och företrädare för civilsamhällets organisationer.

Idéburet offentligt partnerskap

Idéburet offentligt partnerskap (IOP) är en samarbetsform som vuxit fram mellan det offentliga och det civila samhället. Det förekommer IOP gällande verksamheter för t.ex. hemlösa personer, utsatta EU-medborgare, integrationsinsatser, stöd till personer med missbruk samt kvinnojourer. IOP anses utgöra en samarbetsform som ligger mellan upphandling och bidrag.

Utredningen konstaterar att IOP underlättar för vissa verksamhetsområden inom det civila samhället. IOP syftar också till att möjliggöra samverkan mellan det offentliga och idéburna aktörer. Rättsläget på området är dock oklart och det saknas praxis vad gäller IOP. För närvarande måste därför de rättsliga förutsättningarna för ett IOP bedömas för varje enskilt partnerskap så att det inte strider mot vare sig upphandlings- eller statsstödsreglerna.

Den av utredningen föreslagna regleringen om att upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster vars värde understiger tillämpligt tröskelvärde och som inte har ett gränsöverskridande intresse inte ska omfattas av lagen om offentlig upphandling, kommer att ge kommuner och landsting ökad frihet och flexibilitet vid överlämnande av utförandet av sådana tjänster till idéburna organisationer utan att riskera att idéburna offentliga partnerskap strider mot upphandlingsrätten.

Frågan om hur IOP-formen kan användas och utvecklas kommer att analyseras ytterligare inom ramen för Valfärdsutredningens (Fi 2015:02) uppdrag.

Det civila samhällets organisationer i den nationella upphandlingsstatistiken

I utredningens uppdrag ingår också att 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. Genom att tydliggöra civilsamhällets deltagande i offentliga upphandlingar och andel av upphandlade kontrakt i upphandlingsstatistiken uppmärksammas civilsamhället som utförare av offentligt finansierade tjänster. Det innebär också att bredden bland de aktörer som levererar tjänster till den offentliga sektorn blir synlig. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att den nationella upphandlingsstatistiken ska kompletteras med uppgifter om civilsamhällets deltagande i offentlig upphandling. Konkurrensverket föreslås få i uppdrag att redovisa uppgifter om civilsamhället i upphandlingsstatistiken (avsnitt 6.5).

Förslag om administrativt stöd

Utredningen konstaterar att det finns mycket befintlig information och stöd av olika karaktär som vänder sig till civilsamhällets organisationer. Många statliga myndigheter har t.ex. uppdrag som innebär direkta kontakter med organisationer i civilsamhället. Det kan handla om myndigheter som ansvarar för olika administrativa moment, som t.ex. hantering av ansökan om organisationsnummer och liknande registrering, och som därigenom har kontakter med organi-

sationer. Det kan också handla om myndigheter som administrerar statliga bidrag och som i den rollen på olika sätt kan stödja organisationerna i sina ansökningar.

Verksamheten som en civilsammansorganisation driver är ofta till sin karaktär lokal och för många organisationer är kommunen en viktig aktör när det gäller information och stöd. Det är upp till den enskilda kommunen att besluta om utformning och omfattning av ett eventuellt stöd till civilsamarhallet lokalt. Utredningen noterar mot bakgrund av genomförda kommunbesök att det finns en variation i omfattningen av olika kommuners information och stöd till civilsamarhallet.

Av utredningens analys av befintligt stöd framkommer också att civilsamarhallet ger mycket information och stöd till enskilda organisationer. Stödet och informationen är såväl av mer föreningsintern art, som stöd i olika situationer som exempelvis arbetsgivarrollen. Utredningen noterar vidare att mycket av stödet utgår från medlemskap, dvs. att organisationer som väljer att vara medlem i t.ex. en paraply- eller arbetsgivarorganisation har tillgång till ett mer omfattande stöd än den som inte är medlem.

Ett brett och mångfacetterat behov

Utredningen har undersökt behovet av ett samlat administrativt stöd till civilsamarhallets organisationer. Analysen visar att önskemålen kring administrativt stöd bland civilsamarhallets organisationer består av många olika komponenter. Bredden och variationen i det behov av information och stöd som finns i civilsamarhallet ställer enligt utredningen krav på prioritering.

Utredningens slutsats är att det behövs någon form av samordning av befintlig information och stöd, i syfte att bättre tillgängliggöra det för en större del av civilsamarhallet. Inriktningen i den administrativa infrastrukturen bör vara att samla och komplettera redan befintlig information och befintligt stöd. Särskilt fokus bör i detta arbete läggas på det som utredningen definierar som avgörande skeden, som t.ex. vid start av organisation, vid ansökan om offentliga bidrag, vid anställning, vid start av näringsverksamhet samt vid deltagande i offentlig upphandling.

Viktigt möta det behov som finns

Mot bakgrund av det behov som finns, bedömer utredningen att civilsamhällets behov av information och stöd bör mötas i syfte att underlätta för civilsamhällets organisationer att bedriva sin kärnverksamhet. Det kan bidra till att underlätta för den stora del av befolkningen som på sin fritid ideellt sköter en organisations administrativa uppgifter. Därmed kan den tid som frigörs i stället läggas på andra delar av organisationens verksamhet. Att genom information och stöd stödja det civila samhällets organisationer är något som också är till nytta oavsett om en organisation är röstbärare, ger medlemservice eller är utförare av offentligt finansierad verksamhet. En förbättring av informationen och stödet är enligt utredningens analys även positivt för organisationer bildade av personer med utländsk bakgrund samt för de mer tillfälliga sammanslutningar och nätverk som överväger att övergå till en mer formaliserad organisationsform. Det torde också kunna underlätta för fristående organisationer, som inte är knutna till någon riks- eller paraplyorganisation.

Översyn av befintlig information

Utredningen gör bedömningen att information och stöd på nationell, regional och lokal nivå som vänder sig till civilsamhället bör vara enkel att finna och lätt att känna igen sig i. Mot bakgrund av analysen konstaterar utredningen att det finns ett behov av att myndigheter och kommuner som ansvarar för information och stöd som vänder sig till civilsamhällets organisationer analyserar den egna informationen och det egna stödet i syfte att se om det kan tydliggöras. Det kan handla om en genomgång och anpassning utifrån begrepp, tilltal och placering på webbplatsen i syfte att synliggöra och förtydliga befintlig information för civilsamhället. Därför föreslår utredningen i avsnitt 7.6.3 att relevanta statliga myndigheter får i uppdrag att tydliggöra och anpassa informationen och stödet för att möta civilsamhällets behov.

Det ingår i MUCF:s arbete med politiken för det civila samhället att bilda nätverk för samverkan med myndigheter och organisationer. Frågan om hur statliga myndigheter utformar den information och det stöd som vänder sig till civilsamhället är enligt

utredningen något som med fördel kan diskuteras inom ramen för MUCF:s myndighetsnätverk. Diskussionerna kan medföra en koordinering mellan myndigheterna och en ökad kunskap om hur olika myndigheter utformar den information och det stöd man erbjuder civilsamhället, något som i sin tur bedöms underlätta för det civila samhällets organisationer. Därför föreslår utredningen i avsnitt 7.6.3 att MUCF får i uppdrag att inom ramen för arbetet i myndighetsnätverket och tillsammans med deltagande myndigheter utveckla och samordna strukturen på den information som statliga myndigheter erbjuder civilsamhället på sina webbplatser.

Webbaserad guide med utgångspunkt i avgörande skeden

Även med en förtydligad information från kommuner och de myndigheter som i dag ger information och stöd ser utredningen behov av en enklare, webbaserad guide. Utredningens bedömning är att det administrativa stödet bör inriktas på information och stöd som civilsamhällets organisationer behöver i olika skeden när en organisation vill utveckla själva organisationen eller inriktningen på den egna verksamheten. Därför föreslår utredningen i avsnitt 7.6.4 att MUCF får i uppdrag att, tillsammans med företrädare för myndigheter, SKL och civilsamhället, ta fram en webbaserad guide av typen "vanliga frågor" med utgångspunkt i avgörande skeden. Guiden ska också ge information om olika finansieringsformer, däribland EU-fonder.

Syftet med den frågebaserade webbguiden bör vara att synliggöra den information som redan finns genom att vara en samlande ingång, samt att komplettera med en kortare mer generell basinformation. Den webbaserade guiden bör genom sin fråga/svar-funktion använda sig av länkfunktioner till befintlig information hos andra aktörer. Enligt utredningen kan man på detta sätt ta tillvara och synliggöra den information och det stöd som redan finns framtaget av såväl offentliga aktörer som civilsamhället.

Förslaget innebär att MUCF i arbetet med att utveckla och förvalta den webbaserade guiden samarbetar med företrädare för civilsamhället, för kommunsektorn genom SKL och för myndigheter som i dag har ett uppdrag att ge information och stöd till civilsamhällets organisationer. Ett samarbete är viktigt för kvaliteten i

innehåll, tilltalet och därigenom legitimiteten. Ett samarbete ökar också kunskapen och kännedomen om webbguidens existens, något som utredningen bedömer kan öka civilsamhällets användning av guiden.

Ett lokalt och mer praktiskt inriktat stöd

Civilsamhällets verksamhet är till sin karaktär ofta lokal. För många organisationer är kommunen den offentliga part som man har mest kontakt med. Utredningen har tagit del av många bra exempel på lokalt administrativt stöd till civilsamhället, såväl i kommunal som i civilsamhällets regi. Utifrån det samlade materialet drar utredningen slutsatsen att det behövs ett lokalt och mer praktiskt inriktat stöd. Utredningen gör därför bedömningen att kommunerna bör underlätta för civilsamhällets organisationer genom att ha en gemensam kontaktpunkt för civilsamhället in i den kommunala organisationen. Kontaktpunkten bör ha en guidande och stödjande funktion.