PM

Till:	Mattias Bergström, Samordningsförbundet Centrala Östergötland
Från:	Pia Roth och Cecilia Lundh, Advokatfirman Delphi
Datum:	27 mars 2026
Angående:	Välfärdsguiden

1. Inledning och uppdraget

1.1 Välfärdsguiden

1.1.1 Samordningsförbundet Centrala Östergötland (”**SCÖ**”) driver Välfärdsguiden - en digital tjänst tillgänglig på valfardsguiden.se (”**Hemsidan**”). Välfärdsguiden erbjuder vägledning till samhällets stöd och riktar sig till personer som behöver stöd, är anhörig till någon som behöver stöd, handläggare på myndigheter där stöd finns, samt den som vill veta mer om välfärdssystemet.

1.1.2 Välfärdsguiden innehåller information om insatser, stöd och aktiviteter, både nationellt och lokalt i cirka 60 kommuner. Det övergripande syftet med tjänsten är att underlätta för handläggare på myndigheter samt tillgängliggöra och samordna information om insatser till stödbehövande.

1.1.3 Välfärdsguiden finansieras genom medlemsavgifter från de samordningsförbund som är medlemmar i guiden. Avgiftens storlek sätts i relation till den statliga tilldelningen och varierar därmed beroende på förbundets storlek. Välfärdsguiden har även utvecklats med stöd från Europeiska socialfonden (ESF) genom projekt Insteget under perioden 2019–2022. Medlemskapet regleras genom avtal mellan det aktuella samordningsförbundet och SCÖ.

1.1.4 Välfärdsguiden styrs av ett ledningsråd bestående av representanter från de samordningsförbund som är medlemmar i Välfärdsguiden. SCÖ har lednings- och redaktionsansvar för Välfärdsguiden och ansvarar för innehåll, underhåll och utveckling. Varje medlem ansvarar för att utse en skribent som hanterar lokalt innehåll i Välfärdsguiden, alternativt kan denna tjänst köpas av SCÖ:s redaktion.[1]

1.2 Uppdraget

1.2.1 Frågor har uppkommit kring vilka möjligheter som finns att driva Välfärdsguiden på annat sätt än vad som görs idag. Mot denna bakgrund har SCÖ gett Advokatfirman Delphi (”**vi**”, ”**oss**”) i uppdrag att på en övergripande nivå utreda vilka juridiska och praktiska alternativ som finns för att överlåta Välfärdsguiden till annan aktör eller att på annat sätt driva verksamheten vidare i annan juridisk form, samt vilka förutsättningar och konsekvenser som föreligger vid en nedläggning av verksamheten. I ett första led, vilket redogörs för i avsnitt 3, har vi analyserat möjligheterna att avyttra eller överlåta verksamheten till annan aktör respektive att lägga ned verksamheten. I ett andra led har analysen fördjupats kring

[1] Informationen rörande Välfärdsguidens verksamhet i detta avsnitt är hämtat från Hemsidan.

förutsättningarna för att driva Välfärdsguiden vidare – i egen regi eller efter överlåtelse – genom ombildning till stiftelse eller förening. Denna fördjupade analys återfinns i avsnitt 4.

1.2.2 Efter genomförd utredning av ovanstående frågor har uppdraget utvidgats till att även omfatta en fördjupad analys av vissa frågor hänförliga till den ekonomiska föreningsformen som organisationsalternativ för Välfärdsguiden, samt frågor avseende förenlighet med statsstödsregelverket och ESF-villkor vid en eventuell överlåtelse av Välfärdsguiden. Analysen av dessa tillkommande frågor återfinns i avsnitt 5.

1.2.3 Våra slutsatser av vår utredning av frågorna i punkt 1.2.1 - 1.2.2 presenteras i denna promemoria (”**PM**”). Syftet med denna PM är att ge SCÖ:s styrelse ett beslutsunderlag för verksamhetens fortsatta hantering, med en samlad övergripande bild av de juridiska konsekvenserna av olika handlingsalternativ.

1.3 Avgränsningar och förbehåll

1.3.1 Utredningen som presenteras i denna PM är avgränsad till att på en övergripande nivå presentera alternativ för ombildning, avyttring eller nedläggning. Utredningen omfattar *inte* (i) granskning av medlemsavtal eller andra avtal som rör Välfärdsguiden, (ii) utredning eller värdering av Välfärdsguidens tillgångar, (iii) bedömning av andra samordningsförbunds intressen eller rättsliga ställning i förhållande till Välfärdsguiden, eller (iv) skatterättsliga frågor hänförliga till de alternativ som behandlas i denna PM.

1.3.2 Vidare omfattar *inte* utredningen någon detaljerad genomförandeplan för något av de presenterade alternativen. Detta beror på att alternativen som analyserats är förenat med väsentligt skilda förutsättningar och genomförandekrav. Det har därför inte funnits utrymme inom ramen för detta uppdrag att utarbeta detaljerade genomförandeplaner för samtliga alternativ, och det bedöms inte heller meningsfullt i detta skede. En detaljerad genomförandeplan bör i stället utarbetas först efter att SCÖ har fattat beslut om vilket alternativ som ska realiseras, eftersom varje alternativ kräver olika processer, tidsramar och juridiska åtgärder.

1.3.3 De frågor som rör ESF-villkor och statsstöd har utretts översiktligt och uteslutande avseende de specifika aspekter som uttryckligen behandlas i denna PM. Där inget anges har någon granskning av den aktuella frågan således inte genomförts inom ramen för uppdraget. Skulle SCÖ besluta att gå vidare med något av de i PM:en presenterade alternativen – exempelvis en överlåtelse till en ekonomisk förening, vilken utretts inom ramen för den utvidgade delen av uppdraget – rekommenderas att frågor om ESF-villkor och statsstöd stäms av i takt med att en genomförandeplan upprättas och detaljerna kring överlåtelsen fastställs.

1.3.4 Denna PM utgör en juridisk bedömning baserad på tillgänglig information per det datum som framgår ovan. SCÖ rekommenderas att inhämta kompletterande juridisk rådgivning i de frågor där ytterligare utredning bedöms erforderlig.

2. Sammanfattning

2.1 Utredningen i denna PM analyserar fyra huvudalternativ för Välfärdsguidens framtid med olika genomförbarhet och juridisk risk: (A) överlåtelse till civilsamhället eller bildande av ny förening/stiftelse, (B) försäljning till privat aktör, (C) överlåtelse till offentlig aktör, och (D) nedläggning.

2.2 Försäljning till privat aktör bedöms ha låg genomförbarhet och hög juridisk risk på grund av bl.a. statsstödsregler och praktisk genomförbarhet. Överlåtelse till offentlig aktör bedöms ha en lägre juridisk risk än överlåtelse till privat aktör och en måttlig genomförbarhet, förutsatt att en lämplig mottagare finns. Nedläggning bedöms ha hög genomförbarhet och låg juridisk risk, men innebär att plattformens värde går förlorat. Alla nämnda alternativ kräver hänsyn till bl.a. statsstödsregler, eventuella ESF-villkor, immateriella tillgångar, avtalsförbindelser och arbetsrättsliga aspekter.

2.3 Överlåtelse till civilsamhället eller bildande av ny förening/stiftelse bedöms ha måttlig genomförbarhet och måttlig juridisk risk. Enligt vår fördjupade analys är vår bedömning att en ekonomisk förening är bättre lämpad än ideell förening eller stiftelse, med hänsyn till Välfärdsguidens nuvarande verksamhet och det vi förstått rörande avsikten kring Välfärdsguiden i framtiden. Den ekonomiska föreningsformen har tydlig lagstiftning, medlemsinflytande och möjlighet till frivillig upplösning. En ideell förening bedöms inte lämplig givet verksamhetens nuvarande inriktning. Stiftelseformen är förenad med betydande utmaningar avseende bl.a. kapitalkrav och begränsade möjligheter till frivillig upplösning.

2.4 Oavsett vilket alternativ SCÖ väljer att gå vidare med måste vissa övergripande juridiska och praktiska aspekter beaktas och hanteras inom ramen för genomförandeprocessen – dvs alla steg som krävs för att realisera det valda alternativet, från beslut och förberedelser till faktiskt genomförande, inklusive eventuell ombildning, överlåtelse eller avveckling av verksamheten. Sådana aspekter inkluderar bl.a. statsstödsregler, ESF-villkor, avtalsförhållanden, arbetsrättsliga aspekter och förenlighet med lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (”**FinsamL**”).

2.5 I den fördjupade analysen som gjorts efter avslut av vår initiala utredning behandlas tre frågor med direkt relevans för en överlåtelse till ekonomisk förening: föreningens verksamhetsföremål och röstregler, statsstöd samt kvarstående ESF-villkor. Det bedöms möjligt att genom stadgarna begränsa föreningens verksamhetsföremål och kombinera detta med kvalificerade majoritetskrav för stadgeändringar, vilket kan bidra till att säkerställa kontinuitet i den ekonomiska föreningens (och därmed Välfärdsguidens) uppdrag på sikt. En överlåtelse till en ekonomisk förening medför en viss risk för statsstödsproblematik. Risken bedöms vara lägst om föreningens medlemmar uteslutande utgörs av offentliga aktörer, om Välfärdsguiden fortsatt tillhandahålls kostnadsfritt och utan kommersiella förtecken, samt om överlåtelsen genomförs på marknadsmässiga villkor underbyggda av en oberoende värdering. Oavsett bör det övervägas om överlåtelsens värde understiger tröskeln för de minimis-stöd. Givet att projektet Insteget är avslutat och slutredovisat bedöms den rättsliga risken med överlåtelsen ur ett ESF-perspektiv som låg till måttlig. Den huvudsakliga kvarstående förpliktelsen enligt ESF-villkoren – att hålla handlingar tillgängliga under viss tid efter slututbetalning – bör regleras i överlåtelseavtal med en eventuell förvärvare av verksamheten. Därutöver rekommenderas att SCÖ att överväga att inhämta ett yttrande från Svenska ESF-rådet innan en överlåtelse genomförs, för att bekräfta att ESF-rådet inte har några invändningar mot överlåtelsen i förhållande till de villkor som uppställdes i samband med stödet.

3. Analys: Avyttring eller nedläggning av Välfärdsguiden

3.1 Följande avsnitt presenterar en övergripande analys av fyra huvudalternativ för Välfärdsguidens framtid, med särskild hänsyn till de juridiska, praktiska och ekonomiska konsekvenser som följer av att verksamheten har finansierats med skattemedel och EU-medel.

3.2 Övergripande förutsättningar och begränsningar

3.2.1 Oavsett vilket alternativ som väljs måste följande övergripande aspekter beaktas.

(a) Välfärdsguiden har finansierats med skattemedel genom samordningsförbunden samt med stöd från Europeiska socialfonden (ESF) genom projekt Insteget 2019-2022. Detta innebär att eventuell avyttring eller överlåtelse måste ske på ett sätt som är förenligt med:

(i) regler om statsstöd och offentlig upphandling; och

(ii) eventuella villkor kopplade till ESF-finansieringen.

(b) Välfärdsguiden omfattar flera immateriella tillgångar som måste hanteras vid avyttring eller nedläggning:

(i) domännamnet valfardsguiden.se;

(ii) teknisk plattform och databaser;

(iii) varumärke och grafisk profil;

(iv) upparbetade rutiner, stödmaterial och marknadsföringsmaterial; och

(v) innehåll och redaktionellt material.

(c) Avtalsmässiga förhållanden: Verksamheten omfattar flera avtalsförhållanden som måste hanteras (t.ex. bedömning av överlåtbarhet, uppsägningsvillkor och eventuella ersättningsskyldigheter):

(i) medlemsavtal med 19 samordningsförbund;

(ii) eventuella leverantörsavtal (teknisk plattform, hosting, etc.); och

(iii) eventuella avtal/överenskommelser med organisationer vars insatser presenteras på plattformen.

(d) Arbetsrättsliga aspekter: SCÖ har en redaktion och ledning för Välfärdsguiden. Eventuell omstrukturering, avyttring eller nedläggning kan medföra arbetsrättsliga konsekvenser som måste hanteras i enlighet med lagen (1982:80) om anställningsskydd ("**LAS**"), inbegripet de regler om verksamhetsövergång som följer av nämnda lag.

(e) Förenlighet med FinsamL: Om samordningsförbunden efter en ombildning eller överlåtelse av Välfärdsguidens verksamhet avser att fortsätta finansiera Välfärdsguiden, exempelvis genom medlemsavgifter, bör en bedömning av förenligheten med FinsamL göras utifrån de förutsättningar som då råder.

(f) Utöver vad som nämnts ovan kan även andra regulatoriska frågor behöva utredas inför en eventuell överlåtelse eller omstrukturering av Välfärdsguiden, exempelvis huruvida en överlåtelse/omstrukturering av verksamheten omfattas av skyldigheter enligt lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar eller säkerhetsskyddslagen (2018:585). Vår initiala bedömning är att Välfärdsguidens verksamhet inte utgör sådan samhällsviktig eller säkerhetskänslig verksamhet som avses i nämnda lagstiftningar, men frågan bör säkerställas inför ett genomförande.

3.3 Alternativ A: Överlåtelse till civilsamhället eller bildande av ny juridisk person

I detta alternativ överlåts Välfärdsguiden till en befintlig förening eller stiftelse inom civilsamhället, alternativt att en ny förening eller stiftelse bildas specifikt för att driva Välfärdsguiden. Den nya organisationen skulle kunna finansieras genom medlemsavgifter, bidrag från offentliga eller privata aktörer, eller sponsring.

3.3.1 Juridiska förutsättningar

3.3.1.1 Överlåtelse till en ideell organisation bedöms kunna ske till symboliskt pris om organisationen bedriver verksamhet i allmännyttigt syfte och inte konkurrerar på en marknad där statsstödsreglerna är tillämpliga. Överlåtelse till en ekonomisk förening bör också kunna ske till symboliskt pris om föreningens verksamhet är av kooperativ karaktär och inte innebär kommersiell konkurrens. Risken för statsstödsproblematik är därmed lägre än vid försäljning till privat aktör, men högre än vid överlåtelse till offentlig aktör. En närmare utredning av vilket pris som ska sättas och huruvida statsstödsreglerna är tillämpliga bör dock göras inom ramen för en mer detaljerad genomförandeplan om överlåtelse eller ombildning till en ekonomisk förening ska ske. Detta bör ske när det är klarlagt vilka typer av aktörer som kommer att vara medlemmar och hur verksamheten ska bedrivas.

3.3.1.2 Överlåtelse till en ideell organisation eller ekonomisk förening som fortsätter att driva verksamheten i enlighet med det ursprungliga syftet bör vara förenligt med ESF-villkor, men en bekräftelse från Svenska ESF-rådet bör inhämtas innan en överlåtelse genomförs i enlighet med vad som redogörs för i punkt 5.3 nedan.

3.3.1.3 Om en ny stiftelse eller förening bildas specifikt för Välfärdsguiden, måste denna ha ett stadgeenligt ändamål som är förenligt med verksamheten. Medlemsförbunden skulle kunna vara medlemmar i en förening eller stiftare av en stiftelse, vilket ger dem visst inflytande över verksamheten.

3.3.2 Praktiska förutsättningar och utmaningar

3.3.2.1 En förening eller stiftelse måste säkerställa långsiktig finansiering för att kunna driva Välfärdsguiden på ett hållbart sätt. Om finansieringen fortsatt ska komma från samordningsförbunden genom medlemsavgifter eller liknande avgifter, bör en bedömning av förenligheten med FinsamL genomföras med beaktande av de förutsättningar som då föreligger. Alternativa finansieringskällor skulle kunna vara bidrag från statliga myndigheter, stiftelser eller privata aktörer.

3.3.2.2 Alternativet kräver antingen att en lämplig befintlig organisation finns som är villig att ta över verksamheten, eller att en ny organisation bildas. Bildandet av en ny organisation kräver tid och resurser, och det finns en risk att verksamheten inte blir långsiktigt hållbar om finansieringen inte kan säkerställas.

3.3.3 Bedömning

3.3.3.1 Överlåtelse till civilsamhället eller bildande av ny juridisk person bedöms ha måttlig genomförbarhet och måttlig juridisk risk. Alternativet kan vara genomförbart om en lämplig organisation finns eller kan bildas och om finansieringen kan lösas på ett hållbart sätt.

3.3.3.2 En ekonomisk eller ideell förening bedöms generellt som mer lämplig än en stiftelse, med hänsyn till behovet av flexibilitet och medlemsförbundens önskan om inflytande över verksamheten. En fördjupad analys i detta avseende finns i avsnitt 4.

3.4 Alternativ B: Försäljning till en privat aktör

I detta alternativ säljs Välfärdsguiden till ett privat företag som övertar drift och utveckling av plattformen. Sannolikt sker försäljning enklast genom en direkt överlåtelse av tillgångar, men man kan också tänka sig att ett separat bolag bildas som tillgångarna först överlåts till och att aktierna i bolaget sedan överlåts till den privata aktören.

3.4.1 Juridiska förutsättningar

3.4.1.1 En försäljning till privat aktör måste ske till marknadsmässigt pris för att undvika att utgöra otillåtet statsstöd enligt EU:s statsstödsregler. Detta innebär att tillgångarna sannolikt måste värderas av oberoende part och att försäljningsprocessen måste utformas så att marknadsmässiga villkor säkerställs, exempelvis genom ett öppet anbudsförfarande där flera potentiella köpare ges möjlighet att lämna bud.

3.4.1.2 Vidare behöver villkoren för det bidrag som erhållits från Europeiska socialfonden (ESF) analyseras mot bakgrund av att en privat aktör i detta fall ska överta verksamheten, för att säkerställa att försäljningen inte strider mot bidragsvillkoren.

3.4.1.3 Det kan också ifrågasättas om det är förenligt med principen om ändamålsenlig användning av skattemedel att överlåta en verksamhet som byggts upp med offentliga medel till en privat aktör som kan komma att ta ut avgifter från användare eller använda plattformen i vinstsyfte. Detta kan skapa legitimitetsproblem för SCÖ och de samordningsförbund som finansierat verksamheten.

3.4.2 Praktiska förutsättningar och utmaningar

3.4.2.1 Det är osäkert om det finns kommersiellt intresse för att förvärva Välfärdsguiden, särskilt med tanke på att verksamheten i nuläget är beroende av offentlig finansiering genom medlemsavgifter. En potentiell köpare skulle behöva se en affärsmodell där plattformen kan bli ekonomiskt bärkraftig, vilket kan kräva väsentliga förändringar i verksamheten.

3.4.2.2 Medlemsavtalen med de 19 samordningsförbunden måste hanteras i samband med försäljningen. Det är inte möjligt för oss att uttala oss om förbunden vill fortsätta som kunder/medlemmar om verksamheten drivs av en privat aktör, men det kan antas att viss motsättning kan uppstå om den privata aktörens bedrivande av plattformen innebär högre avgifter eller kommersiella villkor. Om medlemsförbunden väljer att avsluta sina medlemskap påverkas plattformens värde och innehåll negativt, vilket i sin tur påverkar genomförbarheten av en försäljning.

3.4.3 Bedömning

3.4.3.1 Försäljning till privat aktör bedöms ha låg genomförbarhet och hög juridisk risk. Alternativet är juridiskt komplicerat på grund av statsstödsregler och ESF-villkor, och det kan vara praktiskt svårt att genomföra med tanke på osäkert köparintresse och risken att medlemsförbunden avslutar sina medlemskap.

3.5 Alternativ C: Överlåtelse till en offentlig aktör

I detta alternativ överlåts Välfärdsguiden till en offentlig aktör som har mandat och resurser att driva verksamheten på nationell nivå. Möjliga mottagare kan vara en statlig myndighet (exempelvis Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller Socialstyrelsen), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), eller ett universitet eller en högskola.

3.5.1 Juridiska förutsättningar

3.5.1.1 Överlåtelse till en offentlig aktör innebär sannolikt lägre risk för statsstödsproblematik jämfört med försäljning till privat aktör, särskilt om den mottagande aktören inte agerar på en konkurrensutsatt marknad. Förutsättningen är dock att den mottagande aktören har lagligt mandat att bedriva verksamheten. Det måste därför utredas om den tilltänkta mottagaren har befogenhet att driva en nationell informationsplattform av detta slag.

3.5.1.2 Överlåtelse till en offentlig aktör som fortsätter att driva verksamheten i enlighet med det ursprungliga syftet bör vara förenligt med ESF-villkor, men en bekräftelse från Svenska ESF-rådet bör inhämtas innan en överlåtelse genomförs i enlighet med vad som redogörs för i punkt 5.3 nedan.

3.5.2 Praktiska förutsättningar och utmaningar

3.5.2.1 Det är osäkert om det finns en offentlig aktör som har både intresse och kapacitet att ta över Välfärdsguiden. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) skulle kunna vara en naturlig mottagare med tanke på att verksamheten riktar sig till kommuner och regioner och att många av de insatser som presenteras på plattformen är kommunala eller regionala. Detta förutsätter dock att SKR ser ett strategiskt värde i att driva plattformen och är beredd att avsätta resurser för detta.

3.5.2.2 Medlemsavtalen med de 19 samordningsförbunden måste antingen omförhandlas eller övertas av den nya aktören. Det kan antas att förbunden har större förtroende för en offentlig aktör än för en privat, vilket kan öka sannolikheten att de fortsätter som medlemmar/kunder. Det finns dock en risk att förbunden inte vill fortsätta finansiera verksamheten under en ny huvudman.

3.5.2.3 En utmaning är att hitta en offentlig aktör med rätt mandat, intresse och resurser. Det kan också finnas en risk att verksamheten inte prioriteras av den nya aktören på lång sikt, vilket kan leda till att plattformen inte utvecklas eller underhålls i tillräcklig utsträckning.

3.5.3 Bedömning

3.5.3.1 Överlåtelse till offentlig aktör bedöms ha måttlig genomförbarhet och lägre juridisk risk jämfört med försäljning till privat aktör. Alternativet är juridiskt mer hanterbart, men förutsätter att det finns en mottagare med mandat, intresse och resurser.

3.6 Alternativ D: Nedläggning av verksamheten

I detta alternativ läggs Välfärdsguiden ned och verksamheten avvecklas. Plattformen stängs ned, medlemsavtal sägs upp och tillgångar avyttras eller skrivs av.

3.6.1 Juridiska förutsättningar

3.6.1.1 Medlemsavtal måste sägas upp i enlighet med de uppsägningstider och villkor som anges i avtalen. Detta kan innebära ekonomiska konsekvenser om avtalen innehåller bestämmelser om ersättning vid förtida uppsägning, vilket måste utredas genom granskning av avtalen.

3.6.1.2 Granskning och analys av villkoren som gäller för de medel som erhölls från ESF bör ske för att säkerställa att nedläggningen inte påverkas negativt av villkoren.

3.6.1.3 Nedläggning innebär sannolikt uppsägning av personal på grund av arbetsbrist. Detta måste ske i enlighet med LAS, inklusive med beaktande av förhandlingsskyldighet med

fackliga organisationer. SCÖ måste också beakta eventuella avgångsvederlag och andra ekonomiska konsekvenser av uppsägningarna.

3.6.2 Praktiska förutsättningar och utmaningar

3.6.2.1 Domännamnet valfardsguiden.se, den tekniska plattformen och övrigt material måste hanteras vid nedläggning. Vissa tillgångar kan ha värde och kan eventuellt överlåtas eller säljas till annan part, vilket kan generera viss intäkt. Alternativt kan tillgångarna skrivas ner om de saknar värde för annan part (beroende på hur de hanterats i bokföringen).

3.6.2.2 Nedläggning kräver kommunikation med medlemmar, användare av plattformen och andra intressenter. Detta bör hanteras varsamt för att skydda SCÖ:s anseende och förtroende.

3.6.2.3 Avveckling kan genomföras relativt snabbt jämfört med de andra alternativen, men behöver ske på ett ordnat sätt med hänsyn till avtalsmässiga och arbetsrättsliga förpliktelser.

3.6.2.4 Nedläggning innebär att det värde som Välfärdsguiden byggt upp går förlorat. Detta kan ses som en förlust av en resurs som varit till nytta för personer som behöver stöd och för handläggare på myndigheter. En nedläggning kan också påverka förtroendet för SCÖ (och övriga samordningsförbund) negativt, då de kan uppfattas ha byggt upp en verksamhet med offentliga medel för att sedan lägga ned den. Arbetsrättsliga konsekvenser för personal och eventuella konsekvenser kopplade till uppsägning av avtal måste också beaktas.

3.6.3 Bedömning

3.6.3.1 Nedläggning av verksamheten bedöms ha hög genomförbarhet och låg juridisk risk. Alternativet är sannolikt det juridiskt enklaste och kan genomföras relativt snabbt, men innebär att det värde som Välfärdsguiden skapat går förlorat. Detta alternativ rekommenderas som sista utväg om varken överlåtelse till offentlig aktör eller till civilsamhället anses genomförbar.

4. Fördjupad analys rörande stiftelser och föreningar

4.1 Ombildning eller överlåtelse till stiftelse

4.1.1 Beskrivning av stiftelseformen och stiftelsebildning

4.1.1.1 En stiftelse är en särskild typ av juridisk person som grundas på en för visst ändamål avsedd förmögenhet. Stiftelser har varken medlemmar eller ägare utan kan sägas äga sig själv. Stiftelser regleras huvudsakligen genom stiftelselag (1994:1220) (”**Stiftelselagen**”), som styr hur stiftelser bildas, hur de ska förvaltas m.m. Stiftelser står under tillsyn av den länsstyrelse som är tillsynsmyndighet i länet där stiftelsen har sitt säte eller där stiftelsens förvaltning utövas.

4.1.1.2 Av 1 kap. 1 § Stiftelselagen framgår att fyra olika former av förmögenhetsbildningar godtas som stiftelser, nämligen genom (i) att egendom enligt förordnande av stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål[2], (ii) att stiftare förordnar att pengar, som inflyter efter ett upprop av dem, som en självständig förmögenhet ska främja ett bestämt och varaktigt ändamål, och någon

[2] Se 1 kap. 2 § Stiftelselag (1994:1220).

åtar sig att ta emot pengarna för förvaltning i enlighet med förordnandet (en s.k. insamlingsstiftelse)[3], (iii) att en arbetsgivarorganisation och en central arbetstagarorganisation i kollektivavtal förordnar att pengar som arbetsgivare enligt kollektivavtal eller annat avtal tillskjuter, som en självständig förmögenhet ska främja ett bestämt och varaktigt ändamål, och någon åtar sig att ta emot pengarna för förvaltning i enlighet med förordnandet (en s.k. kollektivavtalsstiftelse)[4], eller (iv) åtgärd för grundande av pensionsstiftelse eller personalstiftelse enligt lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m. (pensionsstiftelse)[5].

4.1.2 Drift av stiftelser

4.1.2.1 Stiftelselagen innehåller regleringar som sätter ramverket för hur en stiftelseverksamhet ska bedrivas och förutsättningarna för likvidation och upplösning av stiftelsen.

4.1.2.2 Som utgångspunkt gäller att föreskrifterna i stiftelseförordnandet ska följas vid förvaltningen av stiftelsens angelägenheter.[6] Om det inte framgår av stiftelseförordnandet vilka regler som ska gälla i en viss fråga, fyller Stiftelselagens förvaltningsbestämmelser ut förordnandet. Vissa bestämmelser i Stiftelselagen kan stiftaren välja bort eller ändra genom stiftelseförordnandet, medan andra bestämmelser är tvingande och inte kan ändras.[7] Förvaltningen av stiftelsen sker antingen genom egen förvaltning, innebärande att åtagandet om att förvalta stiftelsens egendom görs av en eller flera fysiska personer, eller genom s.k. anknuten förvaltning, där åtagandet görs av en juridisk person.[8]

4.1.2.3 Stiftelser är som huvudregel bokföringsskyldiga först om värdet av tillgångarna överstiger en och en halv miljon kronor, men för stiftelser som bedriver näringsverksamhet föreligger bokföringsskyldighet oaktat tillgångarnas storlek.[9] Om stiftelsen inte är bokföringsskyldig ska stiftelsen dock ändå föra räkenskaper över belopp som har inbetalats till eller utbetalats av stiftelsen. Räkenskaperna ska avslutas med en sammanställning för varje räkenskapsår.[10]

4.1.2.4 Stiftelselagen innehåller regleringar rörande stiftelsers avslut genom likvidation eller konkurs[11]. Bestämmelserna rörande likvidation omfattar endast stiftelser som utövar näringsverksamhet och är begränsat till att avse situationer där stiftelsen är på obestånd, dvs om tillgångarna understiger skulderna. Däremot finns inte någon i Stiftelselagen reglerad möjlighet att frivilligt upplösa en stiftelse som är solvent, vilket kan skapa problem om det inte längre finns någon aktör som vill eller kan driva verksamheten.

4.1.3 Kan Välfärdsguiden drivas i stiftelseform?

4.1.3.1 En stiftare kan vara en fysisk eller juridisk person. Eftersom SCÖ är en juridisk person föreligger det enligt vår bedömning inga formella hinder enligt Stiftelselagen för att SCÖ - ensamt eller tillsammans med andra - ska kunna bilda en stiftelse. Som jämförelse kan

[3] Se 11 kap. 1 §Stiftelselag (1994:1220).
[4] Se 11 kap. 3 § Stiftelselag (1994:1220).
[5] Se 1 kap. 1 p 4 Stiftelselag (1994:1220).
[6] 2 kap. 1 § Stiftelselag (1994:1220).
[7] Se Sundberg, Per. Stiftelselag (1994:1220), 2 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2026-02-04).
[8] Se 2 kap. 2 § Stiftelselag (1994:1220).
[9] 3 kap. 1 § Stiftelselag (1994:1220) och 2 kap. 3 § bokföringslag (1999:1078).
[10] 3 kap. 2 §Stiftelselag (1994:1220).
[11] Se 7 kap. Stiftelselag (1994:1220).

nämnas att det finns flera exempel på stiftelser som bildats av kommuner[12], vilka liksom samordningsförbund är juridiska personer i offentlig regi.

4.1.3.2 Avsikten, såsom vi förstått den, är att syftet med Välfärdsguiden – oavsett i vilken form det ska bedrivas – även i framtiden ska vara att underlätta för handläggare på myndigheter samt tillgängliggöra och samordna information om insatser till stödbehövande. Vår bedömning är att Välfärdsguidens syfte – att underlätta för myndigheternas handläggare samt tillgängliggöra och samordna information om insatser till stödbehövande – i sig utgör ett ändamål som kan vara förenligt med en stiftelsebildning.

4.1.3.3 Med hänsyn till Välfärdsguidens syfte kan verksamheten inte bedrivas i form av en insamlingsstiftelse, kollektivavtalsstiftelse eller pensionsstiftelse, utan det är endast den traditionella stiftelseformen enligt 1 kap. 1 § första stycket 1 Stiftelselagen som är aktuell. En sådan stiftelsebildning förutsätter – utöver att det ska finnas en (eller flera) stiftare och ett ändamål – även att det finns ett förordnande och en förmögenhet.

4.1.3.4 Förmögenhetsdispositionen ska överensstämma med förordnandet och stiftaren måste ha rådighet över den egendom som ska avskiljas.[13] Förmögenhetsdispositionen, dvs den egendom som tillförs stiftelsen, måste ha ett ekonomiskt värde och kan t.ex. utgöras av tillgodohavande hos bank eller aktier. Av praxis framgår att bedömningen av om egendomen är tillräckligt stor ska göras utifrån den egendom som faktiskt tillförs vid bildningen, inte planerade framtida tillskott. Egendomen måste också kunna främja stiftelsens ändamål – det måste föreligga ett samband mellan förmögenheten och ändamålet. Om något av dessa krav inte uppfylls föreligger en brist som innebär att en giltig stiftelsebildning inte kommer till stånd.[14] Stiftelseförordnande ska vara skriftligt.[15]

4.1.3.5 Den huvudsakliga problematik vi identifierar avser just kravet på att tillräcklig egendom med ekonomiskt värde ska avskiljas. Enligt den information vi har tillgång till utgörs Välfärdsguidens tillgångar huvudsakligen av immateriella tillgångar såsom domännamn, en teknisk plattform och databaser, varumärke, grafisk profil samt upparbetade rutiner, marknadsföringsmaterial och redaktionellt innehåll. Det föreligger osäkerhet kring huruvida sådana immateriella tillgångar är tillräckliga för att uppfylla kravet på kapital vid en stiftelsebildning, med hänsyn till att det kan vara svårt att fastställa ett tillförlitligt ekonomiskt värde för dessa tillgångar. Stiftelselagen kräver också att egendomen ska kunna förvaltas varaktigt, vilket ställer särskilda krav på tillgångarnas beständighet.[16] Immateriella tillgångar av detta slag kan ha begränsad livslängd och är ofta beroende av kontinuerlig uppdatering och underhåll för att behålla sitt värde, vilket kan ifrågasätta deras lämplighet som varaktig stiftelseförmögenhet. Det finns inte något i lagen angett mininivå på egendomen som ska avskiljas, men enligt doktrin kan ett riktvärde kan vara ett par hundra tusen kronor[17].

4.1.3.6 En stiftelse skulle kunna bildas inte bara av SCÖ, utan även av en eller flera andra stiftare. Det finns inget krav på att varje stiftare ska bidra med samma typ eller lika stort värde på egendom. SCÖ skulle därmed kunna bidra med de immateriella tillgångarna, medan en

[12] Se Thornefors, Christer. Stiftelselag (1994:1220) 1 kap. 2 §, Lexino 2023-03-01 (JUNO).
[13] Se Sundberg, Per. Stiftelselag (1994:1220) 1 kap. 2 §, Karnov (JUNO) (besökt 2026-01-29).
[14] Se Thornefors, Christer. Stiftelselag (1994:1220) 1 kap. 2 §, Lexino 2023-03-01 (JUNO).
[15] 1 kap. 3 § Stiftelselag (1994:1220).
[16] Se Thornefors, Christer. Stiftelselag (1994:1220) 1 kap. 2 §, Lexino 2023-03-01 (JUNO).
[17] Se Aamisepp, Peter, Fagerberg, Kerstin, Lindman, Jan, Löfgren Lewin, Brita. Stiftelsehandboken, (2023, version 4, JUNO, s. 29.

eller flera andra stiftare bidrar med andra former av egendom. Detta förutsätter dock att det finns någon annan som är villig att bidra med kapital av tillräckligt stort värde.

4.1.3.7 Även om stiftelsen bildas med tillräcklig förmögenhet, måste denna förmögenhet vara tillräcklig för att långsiktigt kunna främja stiftelsens ändamål. Med tanke på att Välfärdsguiden är beroende av kontinuerlig teknisk utveckling, underhåll och redaktionellt arbete, kan det krävas en relativt betydande grundförmögenhet för att säkerställa verksamhetens långsiktiga hållbarhet utan externa tillskott.

4.1.4 Lämplighet och hållbarhet i stiftelseformen

4.1.4.1 Även om de formella förutsättningarna för en stiftelsebildning skulle kunna uppfyllas, återstår frågan om stiftelseformen är lämplig för Välfärdsguiden med hänsyn till verksamhetens karaktär och framtida förutsättningar.

4.1.4.2 En central egenskap hos stiftelser är deras varaktiga karaktär. Grundtanken med stiftelser är att de ska bildas för att främja ett bestämt ändamål över lång tid. Möjligheterna att ändra en stiftelses ändamål samt att avsluta en stiftelse är begränsade enligt Stiftelselagen.

4.1.4.3 I sin nuvarande utformning är Välfärdsguidens verksamhet i hög grad beroende av samordningsförbundens existens och funktion. Med hänsyn till att samordningsförbunden regleras av FinsamL, vars tillämpning och innehåll kan påverkas av förändringar i den politiska viljan och prioriteringarna på såväl nationell som lokal nivå, föreligger en viss motsättning mellan å ena sidan stiftelsens natur, och å andra sidan den relativt föränderliga grund som Välfärdsguidens nuvarande verksamhet vilar på. Om FinsamL skulle upphöra, väsentligt förändras eller om samordningsförbundens roll och finansiering skulle förändras, skulle det kunna skapa svårigheter för en stiftelse vars ändamål och verksamhet är nära kopplat till dessa strukturer.

4.1.4.4 Om Välfärdsguidens verksamhet och struktur ändras så att den inte är lika nära kopplad till samordningsförbunden utan t.ex. direkt till kommuner, regioner eller andra aktörer som faktiskt ansvarar för olika insatser, skulle detta kunna påverka förutsättningarna för en stiftelsebildning i positiv riktning. Detta mot bakgrund av att kommuners och regioners ansvar för bl.a. socialtjänst och hälso- och sjukvård är mer beständigt över tid än samordningsförbunden, vars verksamhet är beroende av fortsatt samverkan mellan de samverkande parterna. En sådan omstrukturering skulle kunna göra det möjligt att formulera stiftelsens ändamål bredare och mer varaktigt, kopplat till det grundläggande behovet av tillgänglig välfärdsinformation snarare än till en specifik organisationsform.

4.1.4.5 Samtidigt kvarstår utmaningen med att stiftelsen skulle vara beroende av kontinuerliga avgifter eller bidrag från kommuner och regioner för sin drift, vilket innebär en ekonomisk sårbarhet om viljan att finansiera verksamheten skulle förändras.

4.1.5 Sammanfattande bedömning

4.1.5.1 Vår samlade bedömning är att en ombildning eller överlåtelse av Välfärdsguiden till stiftelse är förenad med betydande utmaningar avseende kapitalkravet för immateriella tillgångar, stiftelseformens varaktiga karaktär i förhållande till verksamhetens koppling till den politiskt föränderliga strukturen enligt FinsamL, samt de begränsade möjligheterna att frivilligt upplösa en stiftelse med kvarvarande tillgångar.

4.2 Ombildning eller överlåtelse till en förening

4.2.1 Beskrivning av föreningsformer

4.2.1.1 Föreningar finns i svensk rätt i huvudsak i två kategorier; ideella föreningar och ekonomiska föreningar. Ekonomiska föreningar regleras av lag (2018:672) om ekonomiska föreningar (”**Lag om ekonomiska föreningar**”, ”**LEF**”). Ideella föreningar är däremot inte lagreglerade.

4.2.1.2 En ekonomisk förening ska ha minst tre medlemmar som inte är investerande medlemmar.[18] Enligt huvudregeln i lagen ska en förening anses vara en ekonomisk förening om den har till syfte att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet som medlemmarna deltar i:

(a) som konsumenter eller andra förbrukare;

(b) som leverantörer;

(c) med egen arbetsinsats;

(d) genom att använda föreningens tjänster; eller

(e) på något annat liknande sätt.

4.2.1.3 För att utgöra en ekonomisk förening måste alltså tre kriterier vara uppfyllda: föreningen ska uppfylla ett *ekonomiskt syfte* genom att bedriva *ekonomisk verksamhet* som *medlemmar deltar i*. Om en förening inte uppfyller dessa kriterier är det i regel istället en ideell förening.[19] Detta betyder också att medlemmarna i den ekonomiska föreningen, utöver medlemskapet och medlemsinsatsen, ska ha en affärsrelation med föreningen, den s.k. kooperativa verksamheten. En ekonomisk förenings ekonomiska verksamhet ska vara inriktad på samhandeln med medlemmarna, även om det inte utesluter att föreningen har andra liknande affärsrelationer med andra än medlemmarna.[20]

4.2.2 Bildande och drift av en *ekonomisk förening*

4.2.2.1 En ekonomisk förening bildas genom att minst tre fysiska eller juridiska personer blir icke-investerande medlemmar i föreningen, att dessa personer antar stadgar för föreningen samt väljer styrelse och minst en revisor.[21] Föreningen ska sedan anmälas för registrering till Bolagsverket inom sex månader från bildandet.[22]

4.2.2.2 Den ekonomiska föreningens verksamhet styrs till stor del av dess stadgar, där LEF anger vilka obligatoriska uppgifter som måste finnas med i stadgarna.[23] Detta inkluderar bl.a. uppgift om vilken verksamhet föreningen ska bedriva, vilken obligatorisk insats som varje medlem ska delta med, hur insatsen ska fullgöras och i vilken utsträckning som en medlem får delta i föreningen med en överinsats, grunderna för hur föreningens vinst ska fördelas, och hur föreningens återstående tillgångar ska fördelas när föreningen upplöses. Om

[18] 1 kap. 3 § lag (2018:672) om ekonomiska föreningar.
[19] Se Andersson, Magnus, Karlsson, Yngve. Handbok för ideella föreningar (2023, version 2, JUNO), s. 23.
[20] Se Andersson, Magnus, Karlsson, Yngve. Handbok för ideella föreningar (2023, version 2, JUNO), s. 31.
[21] 2 kap. 1 § lag (2018:672) om ekonomiska föreningar.
[22] 2 kap. 2 § lag (2018:672) om ekonomiska föreningar.
[23] 3 kap. 1 § lag (2018:672) om ekonomiska föreningar.

medlemsavgifter eller särskilda inträdesavgifter ska förekomma ska även det framgår av stadgarna.[24]

4.2.2.3 En ekonomisk förenings livscykel är lagreglerad på liknande sätt som för aktiebolag. Det innebär exempelvis att LEF innehåller liknande regler som aktiebolagslagen rörande ekonomiska föreningars skyldighet att fatta beslut om resultat- och balansräkning på årsstämma och att det föreligger revisorsplikt. Det innebär även att en ekonomisk förening kan försättas i frivillig likvidation genom beslut av föreningsstämman med minst två tredjedels majoritet.[25] Detta ger en större flexibilitet än stiftelseformen, där Stiftelselagen inte förutser frivillig upplösning på samma sätt.

4.2.3 Kan Välfärdsguiden drivas genom en *ekonomisk förening*?

4.2.3.1 För Välfärdsguidens del skulle en ekonomisk förening kunna vara en lämplig form om samordningsförbunden – eller andra organisationer - som medlemmar deltar i verksamheten genom att använda föreningens tjänster (dvs. Välfärdsguiden) och därigenom får ett ekonomiskt värde i form av tillgång till informationsdelning och samordning som alternativt skulle kosta dem mer att producera individuellt. Den ekonomiska föreningens kooperativa princip – att medlemmarna driver verksamhet tillsammans för gemensam nytta – stämmer också ganska väl överens med hur Välfärdsguiden fungerar idag med medlemsavgifter och gemensam styrning genom ledningsrådet.

4.2.3.2 Den ekonomiska föreningens form medför flera fördelar. Den tydliga lagstiftningen ger förutsägbarhet i verksamheten, och medlemmarna har möjlighet att delta i styrningen genom medlemsmöten. Formen erbjuder också flexibilitet att anpassa verksamheten efter medlemmarnas behov samt möjlighet att ta in nya medlemmar och avsluta medlemskap enligt stadgarna. De formella kraven på registrering, revision och årsredovisning, medför visserligen en viss administrativ börda som dock inte bör utgöra något praktiskt hinder.

4.2.4 Bildande och drift av en *ideell förening*

4.2.4.1 Som nämnt tidigare regleras inte ideella föreningar av lag. Det finns därmed inte några lagstadgade formkrav för hur en ideell förening ska bildas eller hur verksamheten ska bedrivas. Av praxis och doktrin framgår dock att en ideell förening bildas och erhåller rättskapacitet, när godtagbara stadgar och medlemmar antagits samt styrelse har utsetts[26]. Hur många medlemmar som krävs för att föreningen ska få ha rättskapacitet som juridisk person är inte helt klargjort, men den bör ha minst tre medlemmar.[27]

4.2.4.2 Ideella föreningar är bokföringsskyldiga om värdet av dess tillgångar överstiger en och en halv miljon kronor, eller om föreningen bedriver näringsverksamhet.[28] Den ideella föreningen kan också vara skyldig att upprätta årsredovisning om vissa gränsvärden rörande anställda eller omsättning överstigs. Det finns inga krav på registrering av en ideell förening, men föreningar som bedriver näringsverksamhet kan frivilligt registrera sig hos Bolagsverket. För att få ett organisationsnummer måste ideella föreningar ansöka

[24] 3 kap. 2 § lag (2018:672) om ekonomiska föreningar.
[25] 17 kap. 1 – 2 §§ lag (2018:672) om ekonomiska föreningar.
[26] Se Andersson, Magnus, Karlsson, Yngve. Handbok för ideella föreningar (2023, version 2, JUNO), s. 27-28.
[27] Se Andersson, Magnus, Karlsson, Yngve. Handbok för ideella föreningar (2023, version 2, JUNO), s. 25.
[28] 2 kap 2 § Bokföringslag (1999:1078).

om det hos Skatteverket. Ska föreningen driva skattepliktig näringsverksamhet, ha anställda eller redovisa mervärdesskatt ska även detta registreras hos Skatteverket.[29]

4.2.4.3 Eftersom ideella föreningar inte regleras i lag bör stadgarna utformas så fullständigt som möjligt för att reglera verksamhetens drift, styrning och beslutandeprocesser, för att på sätt ge tydlighet och förutsägbarhet i föreningens verksamhet.

4.2.4.4 Medlemmarna kan komma överens om att de inte längre vill ha kvar sin ideella förening och besluta att föreningens ska upplösas (likvideras). Eftersom ideella föreningar inte regleras av lag, bör ideella föreningars stadgar innehålla regler om hur ett beslut om likvidation ska fattas och vad som ska hända med eventuella behållna tillgångar m.m.[30]

4.2.5 Kan Välfärdsguiden drivas genom en ideell förening?

4.2.5.1 Att driva verksamhet i form av en ideell förening kan å ena sidan anses medföra flera fördelar: formen erbjuder stor flexibilitet i utformning av verksamhet och stadgar samt innebär lägre formella krav jämfört med t.ex. en ekonomisk förening. Det finns också möjlighet att anpassa styrningen efter verksamhetens behov, och det är enklare att förändra och utveckla verksamheten. Å andra sidan kan att bristen på lagstiftning skapa osäkerhet i vissa rättsliga frågor, vilket innebär mindre förutsägbarhet än i stiftelse- eller ekonomisk föreningsform. Formen kan också uppfattas som mindre stabil och formell än en stiftelse.

4.2.5.2 Vår uppfattning är att en ideell förening i teorin skulle kunna vara lämplig för Välfärdsguiden om verksamheten främst ses som allmännyttig, snarare än som en tjänst som direkt främjar medlemmarnas ekonomiska intressen. Även om Välfärdsguidens syfte att tillgängliggöra information till stödbehövande har vissa allmännyttiga drag, är vår bedömning dock att den ekonomiska föreningsformen är mer ändamålsenlig. Verksamheten utgör i praktiken en gemensam tjänst som medlemsförbunden använder för att effektivisera sin verksamhet och reducera kostnader, vilket får anses stämma väl överens med den ekonomiska föreningens kooperativa karaktär.

4.2.5.3 Om verksamheten skulle omstruktureras så att den inte är lika nära kopplad till samordningsförbunden (jämför kommentarerna i punkt 4.1.4.3 - 4.1.4.5 ovan) skulle kopplingen till medlemmarnas ekonomiska intressen möjligen kunna minska, vilket skulle kunna tala för en ideell föreningsform. En sådan omstrukturering skulle exempelvis kunna innebära att Välfärdsguiden breddas till att omfatta fler aktörer än bara samordningsförbunden, eller att verksamheten avgränsas till att först och främst rikta sig direkt personer som behöver stöd istället för att rikta sig handläggare på myndigheter där stöd finns. Såvitt vi har förstått är en sådan avgränsning dock inte aktuell utan attVälfärdsguidens avsikt snarare är att fokusera än mer på att underlätta samverkan mellan handläggare på myndigheterna.

4.2.6 Sammanfattande bedömning

4.2.6.1 Vår samlade bedömning är att föreningsformen utgör en genomförbar möjlighet för Välfärdsguiden. Såväl en ekonomisk förening som ideell har vissa gemensamma fördelar: medlemmarna får inflytande genom föreningsstämman, organisationen kan anpassas efter förändrade behov, och föreningen kan upplösas frivilligt om förutsättningarna förändras.

[29] Se Andersson, Magnus, Karlsson, Yngve. Handbok för ideella föreningar (2023, version 2, JUNO), s. 27-28
[30] Se vidare Andersson, Magnus, Karlsson, Yngve. Handbok för ideella föreningar (2023, version 2, JUNO), s. 107ff.

4.2.6.2 Med hänsyn till Välfärdsguidens nuvarande inriktning och syfte anser vi att en ekonomisk förening är den mest lämpliga föreningsformen för Välfärdsguiden, då verksamheten i praktiken kan sägas utgöra en gemensam tjänst som samordningsförbunden använder för att effektivisera sin verksamhet och reducera kostnader, vilket har likheter med den ekonomiska föreningens kooperativa karaktär.

4.2.6.3 En ideell förening skulle i teorin kunna vara ett alternativ, men vår uppfattning är att verksamheten i sådant fall skulle behöva omstruktureras för att minska kopplingen till medlemmarnas ekonomiska intressen. Med hänsyn till Välfärdsguidens nuvarande inriktning och den uttryckta avsikten att fortsatt fokusera på att underlätta samverkan mellan handläggare på myndigheterna torde en sådan omstrukturering inte vara aktuell. Den ideella föreningsformen bedöms därför inte som lämplig i nuläget.

5. Ekonomisk förening, statsstöd och ESF-villkor vid överlåtelse av Välfärdsguiden

5.1 Den ekonomiska föreningens verksamhet

5.1.1 I det följande behandlas två frågor av betydelse för Välfärdsguidens eventuella omorganisering till ekonomisk förening: möjligheten att i stadgarna styra och begränsa föreningens verksamhetsföremål, samt möjligheten att föreskriva särskilda röstregler såsom kvalificerade majoritetskrav eller andra röstbegränsningar.

5.1.2 Enligt 3 kap 1 § LEF ska verksamheten som en förening ska bedriva anges i föreningens stadgar. Det är föreningens medlemmar vid tidpunkten för bildandet som antar stadgarna och därmed bestämmer verksamhetsbeskrivningen. Medlemmarna har således stor frihet att utforma och avgränsa föreningens verksamhet redan vid bildandet.

5.1.3 Verksamhetsföremålet – liksom andra bestämmelser i stadgarna – kan senare ändras genom beslut på föreningsstämma. Huvudregeln är att ett beslut om stadgeändring är giltigt om minst två tredjedelar av de röstande har röstat för beslutet.[31] Lagen medger dock att stadgarna innehåller strängare krav än lagens huvudregel.[32] Det innebär att det är möjligt att kombinera en snävt utformad verksamhetsbeskrivning med ett krav på särskilt kvalificerad majoritet för att ändra den. En sådan kvalificerad majoritet kan definieras på olika sätt, exempelvis att en viss andel av samtliga medlemmar – och inte enbart de närvarande vid stämman – måste rösta för en ändring för att den ska vara giltig. Ett annat alternativ är att föreskriva att ett beslut om stadgeändring ska fattas vid två på varandra följande föreningsstämmor, varav minst en ordinarie, för att vara giltigt. De två alternativen kan även kombineras.

5.1.4 Sammantaget innebär ovan att föreningens verksamhetsinriktning kan göras relativt svårföränderlig, vilket i sig kan bidra till att säkerställa kontinuitet i föreningens (och därmed Välfärdsguidens) uppdrag.

5.2 Statsstöd

5.2.1 Som nämnt i punkt 3.2 ovan behöver en överlåtelse av Välfärdsguidens verksamhet ske med beaktande av statsstödsregelverken. Med statsstöd avses att det offentliga stödjer en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får

[31] 6 kap. 35 § lag (2018:672) om ekonomiska föreningar.
[32] 6 kap. 33 § lag (2018:672) om ekonomiska föreningar.

en fördel gentemot andra aktörer på marknaden. Statsstöd regleras dels genom EU-rätt, dels genom svenska regelverk.[33]

5.2.2 Huvudregeln enligt artikel 107 i EUF-fördraget är att statsstöd är förbjudet, men fördraget föreskriver samtidigt att statsstöd i vissa fall är eller kan vara förenligt med den inre marknaden och därmed tillåtet. Om en åtgärd vidtas i strid med statsstödsreglerna kan det bland annat medföra att den som tagit emot stödet blir återbetalningsskyldig.

5.2.3 För att något ska utgöra statsstöd krävs att samtliga följande kriterier är uppfyllda:

(a) **Stödet ska ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel.** Begreppet medlemsstat omfattar inte enbart staten på central nivå utan även regionala och lokala offentliga organ, t.ex. kommuner, liksom privata eller offentliga organ som utsetts av staten. Kriteriet förutsätter att stödet innebär en överföring av statliga medel, vilket innefattar såväl direkta bidrag som avstående från krav, exempelvis i form av räntesubventioner, kapitaltillskott eller försäljning till särskilt förmånliga villkor.[34]

(b) **Stödet ska gynna vissa företag eller viss produktion.** Åtgärden ska dels innebära en ekonomisk fördel för mottagaren som denne inte skulle ha erhållit under normala marknadsvillkor, dels vara selektiv. Exempelvis anses en åtgärd som utan åtskillnad gynnar alla företag som är etablerade i landet inte utgöra statligt stöd. Begreppet företag inkluderar enligt EU-domstolens praxis varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras. Ekonomisk verksamhet utgörs i sin tur av all verksamhet som består i att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad, oaktat om verksamheten bedrivs utan vinstsyfte.[35]

(c) **Stödet ska snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen samt påverka handeln mellan medlemsstaterna.** EU-domstolen har uttalat att om ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen så ska denna handel anses påverkas av stödet.[36] En snedvridning av konkurrensen anses generellt föreligga så snart som en offentlig aktör beviljar en ekonomisk fördel till ett företag inom en avreglerad sektor där det förekommer eller skulle kunna förekomma konkurrens.[37] Det räcker med att det finns en risk för snedvridning av konkurrensen och det är alltså inte nödvändigt att konkurrensen faktiskt snedvrids. Tröskeln för snedvridning är låg.[38]

5.2.4 Vår uppfattning, som anges i punkt 3.3.1, är att risken för stadsstödsproblematik vid överlåtelse till en ekonomisk förening varierar beroende på ett antal olika faktorer. Nedan redogörs för de som vi bedömer vara de mer centrala.

---

[33] EU:s statsstödsregler finns i artiklarna 107-109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). I svensk rätt regleras statsstöd primärt av lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

[34] Prop. 2012/13:84. Olagligt statsstöd, s. 11.

[35] Prop. 2012/13:84. Olagligt statsstöd, s. 12.

[36] Prop. 2012/13:84. Olagligt statsstöd, s. 12.

[37] Se Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01), p. 187.

[38] Carlquist, Mattias. Statligt stöd till näringslivet. Den rättsliga regleringen av statens stödgivning. JUNO Version 1 (2021), s. 311.

5.2.5 Vid en överlåtelse av Välfärdsguiden kommer det första kriteriet i 5.2.3(a) enligt vår bedömning vara uppfyllt, eftersom överlåtelsen sker från ett offentligt organ – SCÖ – och Välfärdsguiden har finansierats med offentliga medel.

5.2.6 För att bedöma om överlåtelsen av Välfärdsguiden uppfyller kriterierna i 5.2.3(b) behöver det klarläggas om den ekonomiska föreningen som Välfärdsguiden överlåts till bedriver ekonomisk verksamhet i statsstödsrättslig mening – det vill säga *erbjuder varor eller tjänster på en marknad*. Bedömningen kompliceras något av att föreningen vid tidpunkten för en eventuell överlåtelse kommer att vara nybildad och således ännu inte bedriva någon verksamhet. Enligt vår uppfattning bör bedömningen därför göras utifrån föreningens verksamhetsföremål enligt stadgarna samt den avsedda verksamheten med Välfärdsguiden.

5.2.7 Det finns ingen enkel definition av vad som krävs för att en verksamhet ska anses erbjuda varor eller tjänster på en marknad. Enligt doktrinen är den centrala frågan om det råder – eller skulle kunna råda – konkurrens avseende de aktuella varorna eller tjänsterna. Om så är fallet föreligger sannolikt en marknad.[39] Vi kan inte utesluta att Välfärdsguiden skulle anses agera på en marknad i statsstödsrättslig mening. Om Välfärdsguiden även fortsättningsvis tillhandahålls kostnadsfritt och utan kommersiella förtecken bör denna risk visserligen minska, men utesluter den inte.

5.2.8 Risken för att överlåtelsen ska anses innebära en ekonomisk fördel för stödmottagaren (föreningen) minskar betydligt om den genomförs till marknadsvärde, det vill säga enligt normala marknadsvillkor.[40] Det bör dock noteras att inte bara priset spelar roll för att avgöra om överlåtelsen sker på normala marknadsvillkor. Enligt Kommissionen utgör ett konkurrensutsatt, transparent och villkorslöst anbudsförfarande det mest direkta sättet att säkerställa att en transaktion är marknadsmässig – och frånvaron av ett sådant förfarande innebär att marknadsmässigheten måste styrkas på annat sätt.[41] För Välfärdsguidens del innebär detta att det inför överlåtelsen bör övervägas om det är möjligt att fastställa ett marknadsvärde – trots de svårigheter som kan vara förknippade med värderingen av en sådan verksamhet – och att detta värde dokumenteras på ett sätt som kan underbygga bedömningen att överlåtelsen skett på marknadsmässiga villkor. En i förväg genomförd oberoende värdering minskar risken för att överlåtelsen i efterhand bedöms innebära ett otillåtet stöd.

5.2.9 Det finns undantag där konkurrenskriteriet och samhandelskriteriet inte anses uppfyllda. Det viktigaste undantaget i detta sammanhang är s.k. de minimis-stöd. De minimis-stöd är stöd som understiger 300 000 euro per stödmottagare under en treårsperiod och som uppfyller övriga villkor i den allmänna förordningen om de minimis-stöd. Sådana stöd anses vara av så liten betydelse, att konkurrenskriteriet och samhandelskriteriet inte är

[39] Carlquist, Mattias. Statligt stöd till näringslivet. Den rättsliga regleringen av statens stödgivning. JUNO Version 1 (2021), s. 335 – 336.

[40] Se t.ex. Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01), p. 74 där det anges att ekonomiska transaktioner som genomförs av offentliga organ inte ger deras motparter någon fördel och utgör därför inte stöd, om de genomförs enligt normala marknadsvillkor.

[41] Se Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01, p. 89ff.

uppfyllda och därför är sådant stöd tillåtet.[42] Överlåtelsen bör därför värderas även i ljuset av detta undantag, i synnerhet om överlåtelsevärdet är begränsat.

5.2.10 Ägarstrukturen/medlemmarna i föreningen påverkar inte i sig bedömningen av om föreningen utgör ett "företag" eller bedriver ”ekonomisk verksamhet”, men har viss relevans för bedömningen av om kriterierna om konkurrenssnedvridning och handelspåverkan mellan medlemsstaterna enligt punkt 5.2.3(c) ovan. Om privata aktörer ingår som medlemmar – eller om medlemskretsen är blandad – anser vi att risken för statsstödsproblematik är högre än om föreningens medlemmar uteslutande är offentliga aktörer, eftersom de privata aktörerna via medlemskapet kan anses erhålla en ekonomisk fördel gentemot utomstående konkurrenter.

5.2.11 Sammantaget är vår bedömning att en överlåtelse av Välfärdsguiden till en ekonomisk förening medför en viss risk för statsstödsproblematik. Kriteriet om statliga medel är uppfyllt, och vi kan inte utesluta att överlåtelsen även uppfyller kriterierna om ekonomisk fördel och konkurrenssnedvridning – även om risken varierar beroende på omständigheterna. Vi bedömer att risken är lägst om (i) föreningens medlemmar uteslutande utgörs av offentliga aktörer, (ii) Välfärdsguiden även fortsättningsvis tillhandahålls som en allmänt tillgänglig, kostnadsfri informationstjänst utan kommersiella förtecken, och (iii) överlåtelsen genomförs på marknadsmässiga villkor, underbyggda av en oberoende värdering. Även om dessa förutsättningar inte alla skulle vara uppfyllda bör det övervägas om överlåtelsens värde understiger tröskeln för de minimis-stöd, vilket i så fall innebär att stödet är tillåtet oavsett om de övriga kriterierna är uppfyllda.

5.3 ESF-villkor

5.3.1 Vi har tagit del av kopior på en ansökan och ett beslut om stöd från ESF genom vilket SCÖ erhöll stöd från ESF för projektet Insteget (numera Välfärdsguiden). Projektperioden löpte från 2019-07-01 till 2022-06-30. Vi har granskat dessa handlingar enbart utifrån aspekten att bedöma om stödet mottagits med villkor som riskerar att inte kunna efterlevas till följd av en eventuell överlåtelse av Välfärdsguiden till en ekonomisk förening.

5.3.2 Vår bedömning tar sin utgångspunkt i att projektet är avslutat och slutredovisat till ESF. Baserat på angiven projektperiod och de uppgifter vi fått från SCÖ har vi förstått det som att SCÖ:s löpande skyldigheter gentemot ESF avseende projektets genomförande i allt väsentligt fullgjorts. Detta är en väsentlig förutsättning för bedömningen nedan.

5.3.3 Givet att projektet är avslutat och slutredovisat bedöms den övergripande rättsliga risken med den planerade överlåtelsen som låg till måttlig.

5.3.4 Beslutet från ESF-rådet innehåller villkor som innebär att SCÖ är skyldigt att meddela Svenska ESF-rådet om ändringar i projektet och inhämta beslut från ESF-rådet innan sådana ändringar genomförs, exempelvis avseende förändringar i finansiering inklusive medfinansiering. Vi bedömer att detta villkor tar sikte på förändringar under projektets genomförandefas och således inte har direkt relevans efter att projektet avslutats och slutredovisats. För att undvika osäkerhet rekommenderar vi dock att SCÖ inhämtar en bekräftelse från Svenska ESF-rådet innan en överlåtelse genomförs, i syfte att bekräfta att

[42] Kommissionens förordning (EU) 2023/2931 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

ESF-rådet inte har några invändningar mot överlåtelsen i förhållande till de villkor som uppställdes i samband med stödet.

5.3.5 Risken för återkrav på grund av den planerade överlåtelsen bedöms som begränsad, förutsatt att projektet slutredovisats och godkänts av ESF-rådet utan anmärkning. Vi bedömer att återkravsrisken i första hand är kopplad till genomförandefasen och till stödberättigandet av redan redovisade kostnader, inte till vad som händer med verksamheten efter projektets avslutande. Bedömningen utesluter inte att återkrav kan aktualiseras av andra skäl, exempelvis om det vid en revision skulle framkomma att redovisade kostnader inte var stödberättigande eller att andra villkor inte efterlevts under genomförandefasen.

5.3.6 Det bör noteras att skyldigheten att hålla handlingar och räkenskapsinformation tillgängliga till och med det årsskifte som infaller fyra kalenderår efter att SCÖ mottagit besked om slututbetalning kvarstår även efter projektavslut. En överlåtelse av verksamheten påverkar inte denna skyldighet – den åligger SCÖ som stödmottagare – men det bör säkerställas att relevant dokumentation förblir tillgänglig och att den mottagande föreningen medverkar till detta om handlingar överförs.

5.3.7 Vi rekommenderar att SCÖ, innan överlåtelse sker, säkerställer att dokumentationsskyldigheten kan fullgöras samt överväger att i ett överlåtelseavtal reglera den mottagande föreningens skyldighet att medverka vid eventuella framtida revisioner.