

Stockholm 2018-06-13

Remissvar angående Ds 2018: 13 "Långsiktigt stöd till det civila samhället!"

Sammanfattning

För Forum är det mest centrala som tas upp i utredningen dels behovet av att särskilja organisationsbidrag från verksamhetsbidrag, men att detta behöver stärkas ytterligare i enlighet med skrivningar i folkrörelseutredningen och propositionen om en politik för det civila samhället samt att fler bidrag än de två som nämns behöver omklassificeras, dels behovet av informationssamordning, dels att tvååriga bemyndiganden föreslås bli huvudregel.

Två saker där utredningen inte gör bedömningar, är för oss centrala: Det gäller frågan om att organisationerna i civilsamhället har en viktig roll som innovatörer. Det är en brist i grunden hos folkrörelseutredningen och i propositionen där denna centrala roll inte beskrivs, vilket får konsekvensen att denna utredning inte har det som utgångspunkt.

Det gäller också frågan om att bidrag till paraplyorganisering inte tas på allvar. Väl fungerande paraplyorganisationer är en del av en infrastruktur som i sig skapar förutsättningar för långsiktighet för civilsamhällets organisationer. Vi menar att alla kriterier för vad ett organisationsbidrag ska vara uppfylls när det gäller bidrag till paraplyorganisering. Dessutom är behovet av goda förutsättningar för paraplyorganisationer extra centralt nu när den nationella överenskommelsen har ändrats till att bygga på att paraplyorganisationerna representerar civilsamhället.

Forum välkomnar utredningen och ger följande synpunkter, med motivering på sidorna som följer:

- Det finns starka skäl att tydligare än hittills skilja bidragsformerna "organisationsbidrag" och "verksamhetsbidrag", se vidare under allmänna synpunkter.
- Forum stödjer bedömning 10.1 om att fler organisationsbidrag bör övervägas, men kommenterar inte de två specifika förslag som anges, däremot anser Forum att det finns flera andra bidrag som borde omklassificeras till organisationsbidrag, exempelvis inom det sociala fältet.

- Forum stödjer bedömningen 10.2 om bemyndiganden. Vi undrar dock om det med denna reglering blir så att myndigheterna faktiskt använder det. Forum anser att tvååriga bemyndiganden bör ses som en huvudregel för myndigheterna, där avsteg från huvudregeln måste motiveras.
- Forum stödjer utredningens bedömning 10.3.1 Men det finns ett tydligt behov av samordning eller tom. en webbplats där alla bidrag kan ses.
- Forum stödjer bedömningen 10.3.2 men med en viss tvekan, på grund av risken för för mycket strömlinjeformning.
- Forum stödjer inriktningen i bedömning 10.3.3.
- Forum stödjer bedömning 10.3.4 men det gäller att det finns en medvetenhet om kostnader för revision i relation till krav på godkända eller auktoriserade sådana.

Allmänna synpunkter

Forum kommer i detta remissvar att lämna synpunkter på de konkreta förslag som beskrivs i departementsskrivelsen. Men vi inleder med att påminna om utgångspunkten för skrivelsens uppdrag, eftersom vi anser det relevant för att sätta förslagen i rätt kontext. Skrivelsens direktiv bottnar i den inriktning som beslutades av riksdagen 2010 då propositionen om en politik för det civila samhället antogs.

Propositionen om politiken för det civila samhället

I propositionen som ligger till grund för politiken för det civila samhället finns grunden för statens inställning i sin relation till det civila samhället. Och det är den inställningen som den nu aktuella utredningen bygger på. Därför är det relevant att gå tillbaka till propositionen och de passager som är centrala i detta sammanhang.

Grundläggande i propositionen är att skapa förutsättningar för ett fritt, oberoende civilsamhälle. Och för att åstadkomma detta anses möjligheten till långsiktighet vara central.

När det gäller målsättningen om att skapa långsiktighet skrev regeringen: "Det är av stor vikt rent generellt att det civila samhället har goda, långsiktiga och stabila förutsättningar för sin existens och verksamhet." (Prop 2009/10: 55, s 58)

Och vidare skrev de: "Detta förutsätter att det finns möjligheter inte bara till verksamhets- och projektbidrag, utan även till organisationsbidrag som ger förutsättningar för organisationers basverksamhet i form av t.ex. ett kansli med personal." (s. 58)

Och regeringen skrev att "organisationsbidragen har en särskilt viktig betydelse för den roll som organisationer inom det civila samhället har som röstbärare och opinionsbildare" (s. 131).

I propositionen angavs också principer för styrningen av statliga bidrag. Och i det stycket skriver regeringen:

"Bidragsnivåerna bör följas upp regelbundet i syfte att eftersträva att andelen organisationsbidrag och liknande generella bidrag ökar i förhållande till mer detaljstyrda bidrag, såsom projekt- och verksamhetsbidrag, inom respektive bidragssystem. Det bör dock finnas utrymme för flexibilitet med hänsyn till varje bidragssystem och områdes karaktär." (s. 138)

Folkrörelseutredningen

Propositionen byggde i sin tur på folkrörelseutredningen som gjordes några år tidigare, med Bernt Lindholm som huvudsekreterare och Åsa-Britt Karlsson som särskild utredare. De gjorde en bred genomgång av förutsättningar och inriktning baserat på mycket omfattande dialoger med civilsamhällesorganisationer och myndigheter samt med utgångspunkt i den inventering av statlig bidragsgivning som Statskontoret hade genomfört. Resultatet beskrevs i slutbetänkandet "Rörelser i tiden" (SOU 2007:66).

Vi ska här, genom några nedslag i slutbetänkandets texter visa att utredningen gör tydlig skillnad mellan olika bidragsformer och där organisationsbidrag och verksamhetsbidrag beskrivs som distinkt skilda former, med olika syften och olika återrapporteringskrav.

När det gäller bidragsformerna skriver utredningen:

- "Är det fråga om rollen som röst/intresseorganisation är organisationsbidrag en lämplig form. Organisationsbidraget går inte att resultatstyra i någon egentlig mening och är heller inte avsett för detta.
- Är det fråga om rollen att stödja medlemmarnas aktivitet eller att ge service till såväl medlemmar som icke-medlemmar är verksamhetsbidrag en lämplig

form. Är verksamheten av tillfällig och begränsad karaktär är projektbidrag en lämpligare form. Dessa bidrag bör kunna resultatstyras.” (s. 17)

Utredningen skriver vidare:

”Jag anser att det bör finnas utrymme både för organisationsbidrag och för verksamhetsbidrag. Organisationsbidrag bidrar till den grund av långsiktigt inriktad kärnverksamhet som varje självständig organisation vilar på. Det är en förutsättning för att andra typer av bidrag ska fungera väl i organisationen. (s. 17)

Utredningen skriver vidare:

”Jag anser emellertid att det både är önskvärt och möjligt att få ett gemensamt system för prövning av bidragsformer och därmed också för styrningen av bidragen.

- Är det fråga om rollen som röst/intresseorganisation är organisationsbidrag en lämplig form. Organisationsbidraget går inte att resultatstyra i någon egentlig mening och är heller inte avsett för detta.
- Är det fråga om rollen att stödja medlemmarnas aktivitet eller att ge service till såväl medlemmar som icke-medlemmar är verksamhetsbidrag en lämplig form. Är verksamheten av tillfällig och begränsad karaktär är projektbidrag en lämpligare form. Dessa bidrag bör kunna resultatstyras.
- Är det fråga om rollen att producera tjänster är det inte fråga om att ge bidrag utan uppdragsersättning är en lämplig form. (s. 17)

Avslutningsvis i denna genomgång skriver utredningen:

”Styrningen av organisationsbidrag skiljer sig från styrningen av verksamhetsbidrag och projektbidrag med avseende på detaljerade mål, prioriteringar och återrapporteringskrav. (s. 112)

Mätbara mål ska finnas för alla bidrag utom för organisationsbidrag. För alla bidragsformer utom för organisationsbidrag ska mätbara mål formuleras i dialog mellan mottagande organisation och beslutande myndighet. De mätbara målen ska bara avse den bidragsfinansierade verksamheten. (s. 113)

Bedömning av resultat/effekter ska göras för alla bidragsformer Denna bedömning ska göras av beslutande myndighet. Mottagande organisation kan ge underlag för myndighetens bedömningar. Beträffande organisationsbidrag kan

det räcka med att föra en diskussion om måluppfyllelse medan det för övriga bidragsformer ska göras en uppföljning mot uppställda detaljerade mål för bidraget.”

I det nu aktuella betänkandet ”Långsiktigt stöd...” skriver utredningen:

”Av de statliga bidragen 2016 var 77,7 procent generella bidrag, såsom verksamhetsbidrag och organisationsbidrag.” (s. 39)

Utredningen skriver också:

”Regeringens ambition att en växande andel av bidragen till det civila samhällets organisationer ska vara generella (organisations- eller verksamhetsbidrag) har uppfyllts i varierande grad de senaste åren, men generellt sett har nivån varit hög.”

Forum konstaterar alltså att utredningen inte är konsekvent när det gäller hur den beskriver bidragsformen verksamhetsbidrag. I vissa sammanhang kallas den generell och i andra inte.

Forums slutsats av propositionen och dess förarbeten

Vi menar att det är uppenbart att de två bidragsformerna ”Organisationsbidrag” och ”Verksamhetsbidrag”, i riksdagsbeslutet om en politik för det civila samhället, beskrivs som tydligt skilda vad avser både syfte och uppföljning. Och vi menar att detta är relevant i relation till en av skrivelsens huvudsakliga bedömningar, nämligen bedömning 10.1 om att det behövs fler organisationsbidrag. Om bidragsformen ”organisationsbidrag” ska användas mer än hittills, så måste den tydligt kunna skiljas från andra former, närmast kanske verksamhetsbidrag. Det bör, enligt Forums mening göras utgående ifrån de beskrivningar och utgångspunkter som finns i folkrörelseutredningen och i propositionen om en politik för det civila samhället. Endast bidragsformen ”organisationsbidrag” bör i fortsättningen kunna kallas generellt bidrag. Verksamhetsbidrag ska fokusera en viss verksamhet och ska kunna följas upp vad avser prestation och effekter och bör därför inte kallas generella. Dessutom måste uppföljningen av dessa två bidragsformer tydligt separeras. De måste i fortsättningen ha varsin kolumn i statistiken.

Andra förutsättningar som skapar långsiktighet

Vår erfarenhet efter många års arbete i olika bidragssystem är att en faktor som påverkar långsiktigheten kraftfullt är personberoende och personalomsättning

på myndigheter. Detta var ett perspektiv som åtminstone Forum lyfte med utredningen vid det möte vi hade. Men utredningen diskuterar inte frågan. När det är så att det är få personer på en myndighet som har kunskaper om hanteringen av bidragen och det finns en ganska omfattande personalomsättning, så kan det ofta betyda att helt olika bedömningar av samma material görs vilket kan innebära att det plötsligt blir avslag på ett projekt där det varit mycket positiv redovisning och bedömning sedan tidigare. Det gör att kanske flera års arbete riskerar att gå om intet, då ett projekt inte kan slutföras. Detta påverkar förstås långsiktigheten kraftfullt negativt.

Varken Folkrorelseutredningen eller propositionen om en politik för det civila samhället uppehåller sig särdeles mycket vid den centrala rollen som innovatör som civilsamhällets organisationer spelat och spelar i samhällsutvecklingen. Istället är det bara demokrati och service som beskrivs som huvudsakliga roller. Just när det gäller frågan om varför organisationsbidrag ska vara en stor och växande andel av bidragsgivningen, är denna innovationsroll helt central. Innovationerna springer ofta ur det faktum att verksamheter och lösningar som organisationerna skapar inte kopplas till det ena eller andra verksamhetsområdet, utan istället utgår från människors behov. Om det bara finns utrymme för särskilda bidrag såsom verksamhetsbidrag eller projektbidrag, är verksamheten ofta låst just till den statliga pengapåse som anslaget är hämtat ur. Det är just detta som organisationsbidragen kan vara en del av lösningen på.

Forum konstaterar att många statliga bidrag inte är indexreglerade, vilket också beskrivs i kapitel 4. Det innebär att det reella värdet konstant sjunker. Regeringen och i slutligen riksdagen ansvarar för budgetbeslut men denna utredning har att beskriva faktorer som bidrar till eller drar ifrån till möjligheten att bidragsgivningen kan skapa långsiktighet. Det vore välgörande om principen om indexreglering av de statliga bidragen kunde formuleras. Det saknar Forum i denna utredning.

Specifika synpunkter

Här lämnar Forum synpunkter om skrivelsens olika bedömningar.

Utredningens bedömningar

Utredningen gör bedömningar som kan ligga till grund för kommande förslag från regeringen.

Bedömning 10.1: "Fler organisationsbidrag bör övervägas"

”Bedömning: Det bör övervägas om de två bidragen i tabell 10.1 ska fördelas i form av organisationsbidrag istället för verksamhets- eller projektbidrag.”

Forums synpunkter:

Vi menar att utredningen gör en sammanblandning av de två olika bidragsformerna, organisationsbidrag och verksamhetsbidrag under etiketten ”generella bidrag” när utredningen skriver: ”En övervägande och en växande andel av bidragen till det civila samhällets organisationer bör enligt propositionen En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55) vara generella bidrag”. (Ds 2018:13, s. 23). Som vi visat ovan gjorde både regeringen i propositionen och den utredning som är dess förarbete, Folkrorelseutredningen, mycket tydlig skillnad mellan organisations och verksamhetsbidrag.

Detta är relevant här eftersom organisations och verksamhetsbidrag alltid redovisas samlat och av regeringskansliet kallas generella bidrag. För att bedömningen 10.1 ska vara meningsfull måste förutsättningar i förväg och redovisning i efterhand göras avsevärt tydligare än hittills.

Detta borde vara ett centralt innehåll i en eventuell enhetlig förordning (se nedan 10.3.2), där det görs tydligt för alla att det är viktiga skillnader mellan dessa två bidragsformer.

Utredningen landar i en bedömning där två specifika bidrag; bidrag till miljöorganisationer som hanteras av Naturvårdsverket samt bidrag till organisationer som arbetar med HIV/AIDS och andra smittsamma sjukdomar som hanteras av Folkhälsomyndigheten, bör kategoriseras om till organisationsbidrag.

Forum har ingen möjlighet att bedöma om dessa två specifika bidrag bör kategoriseras om. Det är kanske mest en fråga för de direkta intressenterna. Däremot är det vår uppfattning är detta inte är de enda två bidragen som är lämpliga för en omkategorisering.

Ett område som efter några korta beskrivningar av samtal med olika företrädare lämnas utan vidare diskussion eller bedömning, är frågan om bidrag till paraplyorganisationer. Detta anser vi är en typ av bidragsgivning som, med utgångspunkt i relevanta skrivningar i Folkrorelseutredningen, propositionen om en politik för det civila samhället och Civilsamhällesutredningen skulle lämpa sig mycket väl just som organisationsbidrag. Vi menar att det i skrivelsen saknas en bedömning om paraplyorganisationer bör ha ett eget bidrag som utgår som organisationsbidrag. Det är av yttersta vikt att de paraplyorganisationer som arbetar med representation och med att företräda samlade perspektiv på

civilsamhällets organisering, har möjlighet att verka långsiktigt. Ett ytterligare skäl att nu göra detta är att den nationella överenskommelsen, i sitt arbete med breddning, har beslutat att det är just paraplyorganisationerna som ska representera civilsamhällets organisationer i arbetet.

Bedömning 10.2: Bemyndiganden

”Bedömning: Huvudinriktningen vid hanteringen av statens bidrag till det civila samhället bör vara att berört departement äskar ett minst tvåårigt beställningsbemyndigande för berörda anslag.

Regeringsbeslut om beställningsbemyndigande bör dock fattas efter sedvanlig prövning från fall till fall.”

Forums synpunkter: Forum stödjer bedömningen. Vi undrar dock om det med denna reglering blir så att myndigheterna faktiskt använder det. Forum anser att tvååriga bemyndiganden bör ses som en huvudregel för myndigheterna, där avsteg från huvudregeln måste motiveras. På det sättet skulle huvudregeln verkligen kunna bli den norm som utredningen vill.

Bedömning 10.3.1: God information till organisationerna

Bedömning: Relevanta bidragsgivande myndigheter bör ges i uppdrag att se över vilken information de ger till berörda organisationer om möjligheten att ansöka om bidrag och hur denna information förmedlas. Uppdraget ska rymmas inom myndigheternas beslutade och beräknade anslagsramar.

Forums synpunkter: Forum stödjer utredningens bedömning. Men det finns ett tydligt behov av samordning. Det borde vara möjligt att någonstans se alla statliga utlysningar. Se exempelvis EU-Kommissionens hemsida där de listar allt som alla deras olika avdelningar utlyser: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders_en

Bedömning 10.3.2: Mer enhetliga förordningar, särskilt för organisationsbidrag

”Bedömning: När ändringar i befintliga bidragsförordningar eller nya förordningar beslutas bör det eftersträvas att förordningarna utformas på ett enhetligt sätt. Det bör särskilt gälla för organisationsbidrag.”

Forums synpunkter: Forum stödjer förslaget men med en viss tvekan. Folkrorelseutredaren varnade för alltför stor strömlinjeformning och ansåg att

grunden i det nuvarande systemet var att föredra. Det anser Forum är en sund grundhållning. Men behovet av en del gemensamma principer i bidragsgivningen, exempelvis det vi har diskuterat kring att skilja organisations och verksamhetsbidrag tydligt åt, tvååriga bemyndiganden, paraplyorganisationernas finansiering bör med fördel kunna ingå i en enhetlig förordning.

Bedömning 10.3.3: Ansökningsförfarandet och återrapporteringen

”Bedömning: De myndigheter som betalar ut bidrag till organisationer i det civila samhället bör se över de regler som gäller ansökan och återrapportering för att, om möjligt, underlätta administrationen för de organisationer som berörs. I översynen bör även möjligheterna till digitalisering beaktas.”

Forums synpunkter: Forum stödjer inriktningen i detta förslag. Det är möjligen något som skulle kunna förläggas till den nationella överenskommelsens portfölj då det där finns och kan skapas långsiktiga arbetsrelationer, så att arbetet med förenkling kan hållas levande. Forum anser att uppföljning i för stor utsträckning fokuserar kontroll medan lärande inte prioriteras. Detta behöver ändras, inte minst i ljuset av Tillitsdelegationens förslag om statlig styrning.

Bedömning 10.3.4: Revision

”Bedömning: Riktlinjer för vad revision av bidrag ska omfatta bör tas fram av berörd myndighet, eventuellt i samarbete med andra myndigheter.”

Forums synpunkter: Det anser Forum är en bra bedömning men det gäller att det finns en medvetenhet om kostnader för revision i relation till krav på godkända eller auktoriserade sådana.

Avslutning

Forum anser att utredningen svarat relativt väl mot en del av sina uppdrag men att det finns utrymme för att göra mer för att skapa verkligt långsiktiga förutsättningar. Ett exempel är uppdraget kring att skapa omprioriteringar inom nuvarande system. Ett annat är uppdraget att skapa hur långsiktiga stöd ska utformas. Vi har pekat på ett förhållande, nämligen det faktum att personal byts ut på myndigheter och att det inte går att förutsätta att kunskapen hos de som kommer in är särdeles hög om det civila samhället. Det skulle behövas löpande utbildning för att skapa bättre förutsättningar vilket skulle bidra till långsiktighet för organisationer.



Forum ser fram emot en fortsatt dialog om innehållet i skrivelsen, i olika fora framöver!

Med vänlig hälsning



Göran Pettersson
Generalsekreterare
Forum – idéburna organisationer med social inriktning