

Remissvar från Unizon på Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet Ds 2019:7

Sammanfattande kommentar

Unizon är ett riksförbund som samlar över 140 kvinnojourer, tjejjourer och ungdomsjourer samt andra stödorganisationer som arbetar för ett jämställt samhälle fritt från våld. Jourerna arbetar med stöd, skydd, prevention och påverkan utifrån en kunskap om våld, kön och makt. Jourerna arbetar på idéburen grund utan vinstintresse. 96 av våra medlemsorganisationer är kvinnojourer och majoriteten av dessa bedriver skyddat boende där de oftast på uppdrag av socialtjänst tar emot våldsutsatta personer, främst kvinnor och barn, som är i behov av stöd och skydd från en våldsam man. Mannen är oftast pappa eller styvpappa till barnen. Det skyddade boendet är en del i större stödkedja där stödsamtal, samtalsgrupper, hjälp vid flytt, barnverksamhet, chatt- och mailstöd m.m. utgör grunden för jourernas politiska påverkansarbete nationellt och lokalt. En självständig kvinnorörelse är, och har varit, avgörande för lagstiftning på kvinno- och barnfridsområdet.

Övergripande synpunkter på Ds 2019:7

Promemorian innehåller flera delar som Unizon bedömer som positiva. Vi redovisar nedan de ställningstaganden där promemorians synpunkter och förslag överensstämmer med Unizons åsikter. Det handlar till exempel om att införa ett organisationsbidrag, samla olika statsbidrag i en och samma förordning och att det ska kunna gå att söka bidrag för två år i taget.

Vi redovisar även synpunkter där vi inte delar promemorians synpunkter och förslag. Det gäller till exempel två-års-regeln för nystartade jourer och att det är ett och samma budgetanslag för bidrag till nationella respektive lokala organisationer.

Ett problem med promemorian är dock de utgångspunkter som är relaterade till LOU, skyddat boende och ekonomisk verksamhet. Ett citat som tydliggör problemet är följande:

”Det är emellertid svårt för många kvinnojourer som bedriver skyddat boende att ha vattentäta skott mellan de olika delarna i sin verksamhet. Det betyder att personal som anställs i den ”öppna verksamheten” även i många fall kommer till användning i det skyddade boendet.” (sid. 80)

Texten är i grunden en självmotsägelse. Kvinnojoursrörelsen bildades med utgångspunkt i att basverksamheten vilade på flera delar: jourer ska stötta, skydda, förebygga och påverka. Det går enligt Unizon inte att separera dessa delar från varandra, de är avhängiga varandra. En kvinna som utsätts för våld av en man ska ges stöd och skydd och ett sammanhang. Jourrörelsens verksamhet är en helhet och det går alltså inte att se ett skyddat boende som en egen satellit; det är en del av ett fungerande system som bidrar till att göra kvinnor och barns röster hörda i samhällsdebatten.

Unizons medlemmar har dock under senare år tvingats till att separera delar i basverksamheten för att kunna leva upp till statliga styrinstrument som definierat skyddat boende fristående gentemot övriga verksamhetsdelar. Här behöver regering och riksdag vara tydliga, vill regering och riksdag att jourrörelse ska finnas kvar och bidra till att flytta fram positionerna i frågan om mäns våld mot kvinnor och barn så behöver de styrdokument som tas fram bidra till den utvecklingen. Diskrepansen mellan den politiska retoriken om att kvinno- och tjejjourerna är ovärderliga i en demokratisk rättsstat och kommunal och statlig styrning och bidragsgivning utgör ett stort problem.

En annan felaktig och mycket problematisk utgångspunkt i promemorian är definitionen av insatsen skyddat boende som ekonomisk verksamhet trots att detta inte är definierat någon annanstans än just här. I och med detta bidrar promemorian till att skapa en marknad för boende för våldsutsatta kvinnor och barn och de behöver i sådana fall vara tydligt att det är detta som avses med förslagen. I och med utgångspunkten att jourernas skyddade boenden ska vara en marknad så följer krav på användandet av LOU, lagen om offentlig upphandling. Promemorian framför följande:

”Att kommunala och statliga bidrag används för att finansiera ekonomisk verksamhet (skyddat boende) riskerar att stå i strid med EU:s regler om statligt stöd. Det finns även en risk att ordningen står i strid med upphandlingslagstiftningen, i den mån bidraget utgör ersättning för utförandet av tjänster.” (sid. 82)

Ovan citat återger inte en korrekt bild av rättsläget. I själva verket råder det olika åsikter om när upphandlingslagstiftningen ska användas. Om en kommun använder sig av en marknadslösning finns det krav på att arbeta utifrån LOU, som inte reglerar vilka verksamheter som skall upphandlas utan hur man gör när man ska upphandla. Det finns idag inget tydligt juridiskt krav på att en kommun måste hitta lösningen på behovet av stöd och skydd av våldsutsatta kvinnor och barn på en marknad genom konkurrensutsättning. Det är en politisk fråga hur stat och en kommun definierar civilsamhällets roll och inte ett absolut krav. Frågan utreds dessutom i en annan utredning, ”Utredningen om idéburna aktörer i välfärden, Fi 2018:04”.

Regeringen har vid flertalet tillfällen uttryckt att det är möjligt och önskvärt att inte använda sig av upphandlingslagstiftningen inom det område kvinno- och tjejjourerna verkar. Sveriges Kommuner och Landsting gör bedömningen att det inte finns krav på att kommuner ska använda sig av LOU när det gäller det området som kvinnojourer verkar inom och motion 60 ’Utveckla formerna för samverkan mellan kommunerna och civilsamhällets ideella och idéburna organisationer – om idéburet-offentligt partnerskap (IOP)” bifölls i sin helhet på SKLs kongress. I den motionen som bifölls ”i sin helhet” fanns också yrkandena:

”att uttala sitt stöd för styrelsens linje att kvinnojourernas verksamhet ute i kommunerna ska undantas från upphandling”

”att uttala sitt stöd till de kommuner/landsting/regioner som arbetar med att utveckla relationerna med civilsamhällets ideella och idéburna organisationer på annat sätt än genom upphandling”

Tvärtom anser SKL att kommuner istället ska använda sig av IOP, Idéburet Offentligt Partnerskap, där kommuner enligt en ömsesidig överenskommelse samarbetar med kvinnojourer för att stötta och skydda kvinnor och barn utsatta för mäns våld mot kvinnor. Överenskommelserna innebär också ofta gemensamma utbildningsinsatser, förebyggande arbete och arbete med pojkar och män som utövar våld. Ett gott exempel är IOP mellan Sigtuna kvinnojour och Sigtuna kommun.

Unizon förespråkar ett utökat användande av IOP eftersom det är ett effektivt sätt för en kommun att bedriva social verksamhet för att motverka mäns våld mot kvinnor

och barn. Vi anser att regering och riksdag en gång för alla nu måste utforma styrning och finansiering så att debatten, de kommunala tjänstemännens arbete och myndigheter får en tydlig och gemensam hållning att utgå ifrån.

Promemorians förslag

Nedan besvaras promemorians förslag i kapitel 6 punkt för punkt. Nedan rubriksättning och indelning följer den kronologiska indelningen i promemorian.

6.1 En samlad förordning för statens stöd till ideella organisationer på området våld mot kvinnor

Unizon tillstyrker förslaget i promemorian om en samlad förordning. Unizons medlemmar finner det onödigt administrativt betungande att söka medel från olika statliga bidrag. Olika bidragformer är svåra att överblicka för många lokala jourer eftersom bidragsansökningarna sker vid olika tidpunkter, med olika villkor och olika krav för rapportering.

Unizon delar dock inte promemorians uppfattning när det gäller att nationella och lokala organisationer ska ansöka om medel från samma anslag. Vi anser även att tvåårsregeln bör justeras så att den inte hindrar skapandet av nya jourer i kommuner där sådana saknas idag.

Unizon är mycket kritiska till promemorian synsätt att se verksamheten skyddat boende som särskild från övrig verksamhet hos en kvinnojour. Skyddat boende en del av helheten och fragmentiserade stödinsatser gynnar inte människor som är behov av stöd och hjälp.

6.1.1 Behov av förändring

Ingen kommentar.

6.1.2 En ny förordning med utgångspunkt i det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet och den nationella strategin

Ingen kommentar.

6.1.3 Förordningens tillämpningsområde och syfte

Unizon tillstyrker förslaget.

6.1.4 Organisationer som omfattas av förordningen

Unizon delar förslaget om att förordningen ska gälla för såväl riksorganisationer som ideella organisationer som verkar på lokal nivå.

Däremot anser Unizon att de statliga bidragen till nationella respektive lokala organisationer inte ska tas från samma budgetanslag. Vi tror att det leder till en konkurrenssituation om medel som i grunden är tänkta att användas på olika sätt. En nationell organisations verksamhet skiljer sig avsevärt från lokal verksamhet. Den nationella organisationen är ofta nödvändig för att de lokala ska fungera optimalt och den nationella organisationens uppdrag är att flytta fram positionerna, ge förutsättningar för och kompetensutveckla de lokala organisationerna. Genom en hopblandning av anslagen riskerar de lokala organisationerna ges sämre möjligheter samtidigt som de nationella organisationerna med ena handen ska konkurrera om anslag gentemot de lokala jourer och med den andra handen stödja och kompetensutveckla de lokala jourerna. Det rimliga är därför att dela upp medelstillelningen i två olika anslag. Ett tänkbart sätt att fördela medlen inom ramen för samma förordning kan vara att det blir en del av den politiska processen i samband med fastställande av statens budget.

6.1.5 Förutsättningar för bidraget

Unizon delar inte promemorians förslag i två delar.

- 1) Två-årsregeln. Unizon förstår vikten av att staten vill säkerställa en viss kvalitet på verksamhet som tilldelas statsbidrag. I det perspektivet kan en två-års-regeln vara relevant. Men för möjligheten att bilda nya kvinnojouer i kommuner där sådana ännu inte finns skapar två-års-regeln problem. Promemorian menar att det finns lokala medel att söka i kommunerna. Det är inte en helt korrekt uppgift. De medel som lokala kvinno- och tjejjouer kan söka hos kommunerna räcker bara på marginalen till att upprätta en viss föreningsverksamhet. Dessa medel kan på intet sätt finansiera uppstarten av en basverksamheten bestående av lokalhyra och grundbemanning m.m. Till exempel gör en anställd person att föreningen kan agera professionellt och långsiktigt i mötet med stödsökande. En jour går inte att likställas med annan föreningsverksamhet, eftersom verksamhetens karaktär så påtagligt påverkar den stödsökandes liv och hälsa. Ett sätt att kombinera statens kvalitetskrav med möjligheten att bilda nya kvinnojouer, är att ställa högre krav

på jourer som inte existerat i minst två år. Det kan till exempel vara starkare redovisningskrav och mer frekventa åiterrapporteringar.

- 2) Unizon delar inte promemorians utgångspunkter om att separera skyddat boende från övrig verksamhet. Vi utvecklar vår inställning ovan under rubriken "Allmänna kommentarer".

6.1.6 Formen för bidraget

Ingen kommentar.

6.1.7 Formen för bidraget

Unizon delar promemorians uppfattning om vikten av att införa ett organisationsbidrag. Kvinnojourer och tjejjourer har en lång tradition av att lyfta erfarenheter av våldsutsatta kvinnor och deras barn med en samlad röst för att utveckla bättre stöd och skydd, skapa ny lagstiftning och driva på samhällsdebatten. Organisationer på gräsrotsnivå har en förmåga att befinna sig nära utsatta människor och kunna ge dem röst uppåt i samhällssystemet. Röstbärrollen är avgörande för demokratin och beroende av att civilsamhällets organisationer snabbt kan anpassa sina verksamheter efter rådande förhållanden och identifiera nya behov, till exempel ge stöd och skydd till kvinnor och barn som befinner sig utanför systemet. För att värna den oberoende röstbärrfunktionen, flexibiliteten och långsiktigheten måste stöd till civilsamhället ges i form av organisationsbidrag. Socialt arbete går heller inte att mäta i exakta, kvantitativa termer som ett verksamhetsbidrag är anpassat för.

Som promemorian riktigt påpekar kan ett organisationsbidrag användas till finansiering av baskostnader, såsom lokalhyra och upprätthållandet av ett kansli. Lokala ideella organisationer behöver en trygg grundfinansiering och ett bidrag som ges till organisationen för att den ska existera.

Unizon delar även promemorians förslag om att riksorganisationerna inte ska fördela medel till lokala organisationer, utan att lokala föreningar själva direkt ansöker om egna medel.

Unizon delar vidare promemorians bedömning att det är rimligt att relativt sett gynna små organisationer genom en lika fördelning av organisationsbidraget. Små organisationer har större problem med att hitta finansiering till grundverksamheten

och oberoende av storlek på lokala organisationer finns alltid vissa givna fasta kostnader. Genom ett system med både ett organisationsbidrag och ett verksamhetsbidrag möjliggörs en kombination av satsning på basverksamhet och verksamhetsutveckling.

Mot bakgrund av detta ställer sig Unizon frågande till varför inte samma principer ska gälla för riksorganisationer? Även dessa har behov av finansiering av sin basverksamhet och borde också vara berättigade till ett organisationsbidrag och inte enbart verksamhetsbidrag. Politiskt påverkans arbete är precis som socialt arbete svårt att mäta i kvantitativa, exakta termer.

Även om Unizon anser att det kan vara rimligt att ha både ett organisationsbidrag och ett verksamhetsbidrag är det inte tydligt i promemorian varför förslaget landar på en sjättedel av den totala anslaget. Vi anser att lagstiftaren tydligare bör motivera valet av andelsnivån för organisationsbidraget och höja det betydligt.

Unizon anser även att bidrag ska kunna lämnas till säkerhetsåtgärder i lokaler. Promemorians förklaring till att statsbidrag inte får användas till säkerhetsåtgärder i hyresvärdens lokaler är att det då kommer hyresvärderna till godo. Denna förklaring måste ha en mycket marginell betydelse i realiteten. En hyresvärd har knappast glädje av åtgärderna i den händelse jouren lämnar lokalerna. Tvärtom kan det leda till merkostnader om det krävs fastighetsanpassningar av lokalerna för en ny hyresgäst som inte är intresserad av att bibehålla graden av säkerhetsåtgärder.

6.1.8 Handläggning av bidragsärenden

Promemorian föreslår att Socialstyrelsen ska vara handläggande myndighet för statsbidrag enligt förordningen. Unizon har de senaste åren riktat stark kritik mot Socialstyrelsen hantering av bidragen. Dialogen mellan departement och Socialstyrelsen har inte fungerat, när vi framfört kritik har vi bollats mellan instanserna och dialogen mellan Socialstyrelsen och organisationerna som söker anslag är bristfällig och inte formaliserad. En möjlig alternativ handläggningsmyndighet skulle kunna vara Jämställdhetsmyndigheten eller att gå tillbaka till systemet med Länsstyrelserna. Det är av yttersta vikt att Socialstyrelsen får tydliga uppdrag och goda förutsättningar för att förbättra ansöknings- och fördelningsförfarandet.

Unizon tillstyrker förslaget i promemorian om att bidrag ska kunna lämnas för en tidsperiod om två år. Det bör även vara möjligt med tre år i taget. Fleråriga bidrag skapar finansiell långsiktighet och ökad stabilitet. Detta är såklart viktigt för att den personal som arbetar inom jourrörelsen ska ha goda arbetsvillkor och stabila anställningar och bidrar till höjd kvalitet i verksamheten som påverka de stödsökande.

6.2 Ekonomiska förutsättningar för ideella organisationer som driver skyddade boende

Promemorian anser att ideella kvinnojourer som tar emot enskilda i ett skyddat boende på uppdrag av en socialnämnd utför uppdragsersättning. Promemorian anser att:

- Regeringen bör ge en lämplig aktör i uppdrag att undersöka hur kommunerna anlitar enskilda verksamheter och finansierar insatsen skyddat boende.
- Ekonomiskt stöd till ideella organisationer som driver skyddade boenden kan lämnas under förutsättning att det finns ett tillämpligt undantag för stödet i EU:s statsstödsregler.

Unizon delar inte promemorians förslag då dessa slutsatser bygger på antagandet att just skyddat boende utgör ekonomisk verksamhet och går att särskilja från övrig jourverksamhet. Vi har under rubriken "Allmänna kommentarer" redogjort för våra utgångspunkter inom detta område.

Stockholm 2019-07-09

Zandra Kanakaris. Ordförande Unizon

Mikael Gustafsson, vice ordförande Unizon

Olga Persson, generalsekreterare Unizon