

Kulturdepartementet

Remissvar Ku2018/01074/d

Famnas remissvar på Långsiktigt stöd till det civila samhället, Ds 2018:13

Famna är riksorganisation för idéburen välfärd¹. Vi har för närvarande ca 80 medlemmar, såväl stora som Ersta diakoni, Bräcke diakoni, Stora Sköndal, Mo Gård och Stockholms sjukhem, som mindre, t ex tjej- och kvinnojourer, föreningar för att stötta människor i vissa livssituationer, eller driva arbetsintegrerande sociala företag. Flera medlemmar bedriver också skolverksamhet. Våra medlemmar är välrenommerade aktörer som länge erbjudit medborgare och medmänniskor sociala tjänster, kvalificerad vård och individuell omsorg utan vinstsyfte. Oavsett associationsform eller verksamhetsinriktning kännetecknas de av att vara fristående aktörer inom civilsamhället.

”Idéburen sektor” är det begrepp vi använder där andra emellanåt säger ideell sektor, non-profitsektorn eller folkrörelser.

Famnas synpunkter i korthet

Famna välkomnar att civilsamhällets ihärdiga påpekanden om problemen med bristande långsiktighet nu tas på allvar. Det är bra att tidigare utredningars

¹ Vid årsmötet i maj 2018 bytte organisationen namn från ”Famna – Riksorganisationen för idéburen vård och social omsorg”, till **Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd**.

förslag lyfts fram, liksom den proposition som presenterades för snart nio år sedan och som också tog upp frågan.²

Famna vill dock se tydligare åtgärder. Fler än de två bidrag som lyfts fram bör omdefinieras som organisationsbidrag. Skrivningarna om att bemyndiganden bör tillämpas av myndigheterna för att kunna ge besked om mer än ett år i taget bör bli skarpare och mer styrande. Myndigheten Svenska ESF-rådet och dess tillämpning av regelverken behöver också analyseras och förslag läggas också på detta område. Möjligheterna i gränslandet mellan ersättning för tjänster som utförs och andra bidrag borde ha belysts och en diskussion om bruket av LOU och IOP initierats.

Famnas synpunkter avsnitt för avsnitt

Avsnitt 1.1 Uppdrag

I den fjärde strecksatsen framgår att utredaren "i dialog med berörda myndigheter (ska) identifiera möjligheter som leder till förbättrad..." osv. Ingenstans i den fortsatta texten framgår om sådan dialog också genomförts med Svenska ESF-rådet, dvs med myndigheten som är Europeiska Socialfondens svenska del. I avsnitten 7.4 EU-medel och 7.6 Sammanfattande iakttagelser, nämns endast Landsbygdsprogrammet.

Famna driver som en av mycket få (möjligen just nu den enda) civilsamhällesorganisationen projekt finansierade av ESF-rådet. Det är behäftat med stora svårigheter. Byråkratin, detaljkontrollen, senfärdigheten i att fatta beslut, utbetalning långt i efterskott och bristande tillit till civilsamhället är sannolikt förklaringen till att den största delen av ESF-medlen i vårt land används av offentliga aktörer och inte kommer civilsamhällets organisationer till del i någon större utsträckning. Famnas bedömning är att det inte skulle behöva vara så om ESF-rådet reformerades i den anda som präglar denna utredning och dess uppdrag.

Avsnitt 3.1 Organisationernas roller

Beskrivningen "När organisationer utför tjänster på uppdrag av en offentlig aktör är det mot full ersättning för den aktuella verksamheten. Den ersättning det då är fråga om brukar benämnas uppdragsersättning och är inte en form av bidrag" (s. 23), är gravt ofullständig och missvisande.

För det första händer det ofta att organisationer med inslag av volontärarbete som utförs av frivilliga inom t ex socialt arbete inte ersätts fullt ut. Tvärtom

² Prop 2009/10:55.

utnyttjas ofta det mervärde som ideella insatser utgör när det offentliga samarbetar med/köper tjänster av de idéburna välfärdsaktörerna, utan att detta åsätts någon prislapp. Exempel på det är t ex många kvinno- och tjejjourer som förvisso får viss ersättning av kommunerna för sitt arbete, men som därutöver gör helt avgörande insatser på ideell basis för utsatta människor. Ett annat exempel är Röda Korsets häktesbesök som kostar organisationen mer än fyra ggr så mycket att organisera som ersättningen från Kriminalvården för att bedriva denna verksamhet.

För det andra är själva upphandlingarna enligt LOU som det ofta handlar om när det offentliga ska betala för tjänster, föga anpassade till civilsamhällets sätt att arbeta och en hel del av särarten försvinner i strömlinjeformade upphandlingar i ambitionen att göra just allting mätbart. Denna utredning har inte haft i uppgift att belysa Idéburet Offentlig Partnerskap eller bedöma LOU som instrument för att ersätta civilsamhällets organisationer, men vi vänder oss emot en onyanserad bild av verkligheten.

Avsnitt 3.2 Bidragsformer

Trots ambitionen att definiera de olika typerna av bidrag blir avsnittet inte helt klart. "Verksamhetsbidrag" verkar flyta mellan att vara ett generellt bidrag av mer långsiktig karaktär å ena sidan och å den andra att bidra till viss, definierat "verksamhet". Problemet återkommer i avsnitt 10.

Avsnitt 4.1.9 Bidrag till paraplyorganisationer

I texten nämns att Famna erhåller bidrag direkt från Socialdepartementet, vilket stämde fram t o m 2017. Fr o m 2018 söker vi vårt statsbidrag från Socialstyrelsen i enlighet med en delvis ny förordning, vilket är en mera rimlig ordning och i linje med förslagen i denna Ds.

I övrigt instämmer vi i *Forums - Idéburna organisationer med social inriktning* synpunkt att 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 paraplyorganisationer. Därtill är behovet av goda förutsättningar för paraplyorganisationer extra centralt nu när den nationella överenskommelsen har ändrats till att bygga på att paraplyorganisationerna representerar civilsamhället.

Avsnitt 10 Bedömningar

10.1 Fler organisationsbidrag bör övervägas.

Utredningens bedömning: "Det bör övervägas om de två bidragen i tabell 10.1 ska fördelas i form av organisationsbidrag istället för verksamhets- och projektbidrag."

Famna instämmer i bedömningen men noterar att begreppsförvirringen kvarstår då resonemang om organisationsbidrag vs verksamhetsbidrag under benämningen "generella bidrag" inte klargör vad som är vad.

Det skulle gagna både långsiktighet och tydlighet om fler än de två som nämns i tabell 10.1 klassificerades om till organisationsbidrag. Ett exempel är Socialstyrelsens bidrag till "att främja utvecklingen av idéburen vård och omsorg" som mycket väl skulle kunna vara ett organisationsbidrag för att uppnå större långsiktighet inom befintliga anslagsnivåer.

10.2 Bemyndiganden

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

Famna instämmer i bedömningen att bemyndiganden bör vara grundregel och att departementen bör äska minst tvååriga sådana för berörda anslag. När man av något skäl vill frångå huvudregeln bör detta motiveras. En skarpare skrivning i rekommendationerna som förhoppningsvis blir resultatet av denna Ds vore därför önskvärt.

10.2.1 Myndigheternas hantering av bemyndiganden

Utredningens bedömning: "Beslut om bidrag från anslag som medgivits bemyndigande bör fattas snarast efter att regleringsbrevet för myndigheten beslutats och avse så lång tid som möjligt."

Famna instämmer i bedömningen. Utredningen skriver under "Skälen för bedömningen" att "myndigheten [bör] se över sina rutiner för att hantera sin bidragsprocess."

Här vill vi bidra med ett exempel:

När Socialstyrelsen i fjol utlyste bidrag till "att främja utvecklingen av idéburen vård och omsorg" med deadline 1 december ingick i formuläret som skulle fyllas i krav på en plan för "två år eller mer". Bidraget beviljades för ett år, som brukligt är. När det är dags att söka för nästa år (vilket sker nu i september

2018, när endast drygt åtta månader av det första verksamhetsåret, för vilket bidraget gäller, har genomförts), förväntas vi dels ånyo precisera hur målen vi vill uppnå ska mätas, dels inkomma med en "fastställd plan för en period om två år eller mer (...) som beskriver *vilka aktiviteter* som organisationen planerar att genomföra för att lösa de identifierade problem" [vår kursivering]. Här rör vi oss alltså inte längre på varken verksamhets- eller projektnivå, utan *aktivitetsnivå* drygt två år framåt.

Det är inte ovanligt att ett normalt styrelseår i en förening innebär att styrelsen fastställer verksamhetsplan för nästkommande år under hösten, kanske t o m vid årets sista styrelsemöte i november eller december. Att vi i september skulle ha en "fastställd" verksamhetsplan ned på aktivitetsnivå för både 2019 och 2020 (eller kanske även 2021 eftersom önskan är "två år eller mer") är ett orealistiskt krav från myndigheten. Självklart kommer vi ändå försöka leva upp till det på ett eller annat sätt – vad gör man inte för få statsbidrag ;) ! – men detta understryker utredarens förslag att myndigheter bör "se över" rutiner.

ESF-rådet – ett förslag:

Ett annat exempel där en än mer genomgripande förändring krävs om civilsamhället ska kunna utvecklas med hjälp av de offentliga medlen är ESF-rådet. Den myndigheten ligger i sin tillämpning av regelverk så långt ifrån ett tillitsfullt samarbete och målen för civilsamhällespolitiken, att det är mycket beklagligt att utredaren inte verkar ha tagit in dess verksamhet och rutiner i sin kartläggning. Att här lista alla områden där en reform är nödvändig låter sig inte göras. Låt oss bara konstatera att slentrianmässiga hänvisningar till "EU" som skulle ha bestämt alltihop inte håller, eftersom tillämpningen varierar mellan medlemsländerna. Därtill kan vi som driver mer än ett ESF-finansierat projekt se att tillämpningen inom ESF-rådet över tid och mellan handläggare också varierar.

Famna föreslår att Kulturdepartementet tar initiativ till en grundlig genomgång av hur civilsamhället hanteras av ESF-rådet, i ljuset av dess mycket stora anslag och den av Riksdagen beslutade civilsamhällespolitiken.

Bedömning 10.3.1: God information till organisationerna

Utredningens 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."

Famna stödjer utredningens bedömning. Det finns ett tydligt behov av samordning. Det borde vara möjligt att på ett och samma ställe se alla statliga utlysningar.

Bedömning 10.3.2: Mer enhetliga förordningar, särskilt för organisationsbidrag

Utredningens 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."

Famna stödjer förslaget men vill ändå hissa viss varningsflagg för en alltför långtgående strömlinjeformning. Behovet av en del gemensamma principer i bidragsgivningen, exempelvis att skilja organisations- och verksamhetsbidrag tydligt åt, tvååriga bemyndiganden och paraplyorganisationernas finansiering bör med fördel kunna ingå i en enhetlig förordning.

Bedömning 10.3.3: Ansökningsförfarandet och återrapporteringen

Utredningens 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."

Famna stödjer inriktningen i detta förslag, som skulle kunna läggas i den nationella överenskommelsens portfölj då det där finns och kan skapas långsiktiga arbetsrelationer, så att arbetet med förenkling kan hållas levande. Uppföljning bör inte endast fokusera på kontroll utan minst lika mycket på ömsesidigt lärande och spridning av goda exempel. I sammanhanget är Tillitsdelegationens förslag om statlig styrning intressant att beakta.

Bedömning 10.3.4: Revision

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

Famna instämmer. Revision innebär alltid en hög kostnad och hur den organiseras och vilka krav den ska uppfylla kan mycket väl utvecklas och struktureras mera generellt. För paraplyorganisationer som Famna kan dessutom de varierande krav som ESF-rådet, Vinnova och Socialstyrelsen har på revision i sig vara kostnadsdrivande. Gemensamma riktlinjer skulle underlätta.

Övriga kommentarer

Civilsamhällets organisationers roll i demokratin måste värnas och stärkas. Därmed tycks de flesta vara ense. I verkligheten är det långt kvar innan orden omsätts i praktik i alla led och delar av det offentliga Sverige. Ds 2018:13 är ett litet steg på vägen att söka vägar framåt avseende långsiktighet. Det ekonomiska stödet är avgörande för överlevnad och utveckling, särskilt med avseende på organisationernas roll som röstbärare och opinionsbildare, men även i allra högsta grad som utförare av sociala tjänster och service till medlemmar. För att t ex kunna erbjuda sina tjänster till kommuner och landsting måste idéburna välfärdsaktörer behärska den offentliga upphandlingens alla formaliakrav och juridik. Det i sig kräver en stark infrastruktur att agera utifrån, en infrastruktur som offentliga organisationsbidrag kan medverka till.

På Famnas vägnar



Ulrika Stuart Hamilton

Generalsekreterare