



Proposition om Politiken för den ideella sektorn. Dnr IJ2009/1033/UF

Synpunkter från Roks, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, 2009-09-11

Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, Roks, är en feministisk organisation vars uppgift det är att synliggöra och motverka mäns och pojkars våld mot kvinnor och flickor. Vårt mål är att bidra till en förbättring av kvinnors livsvillkor. Roks arbetar för att synliggöra sambanden mellan kön, makt och våld samt öka kunskapen och kompetensen i dessa frågor såväl inom som utom organisationen. För Roks innefattar mäns våld mot kvinnor utsatthet för fysisk och psykisk misshandel, pornografi, prostitution, sexuellt våld och trakasserier.

Roks ser att mäns våld drabbar alla kvinnor, men också att kvinnors livsvillkor och livsrum kan variera beroende på etnicitet, social tillhörighet, ålder, sexualitet, funktionshinder och missbruk. Därför är det nödvändigt att belysa både de erfarenheter som skiljer och de som förenar kvinnor. Roks uppmärksammar att mäns våld mot kvinnor även drabbar barn som lever i våldets närhet. Vi vill därför synliggöra barnens situation och bidra till en förbättring också av deras livsvillkor.

Roks verksamhet fokuserar kring tre områden; medlemmar, opinionsbildning och samarbete. Området medlemmar innebär den inåtriktade verksamheten, som bland annat innefattar stöd och service till medlemsjourerna, intern utbildning och erfarenhetsutbyten samt informationsspridning. Opinionsbildning bedrivs genom olika utåtriktade aktiviteter, exempelvis tidningen Kvinnotryck, Roks hemsida, extern utbildning, mediekontakter och konferenser. Den kunskap vi har och sprider kommer dels från medlemsjourernas erfarenheter, dels från aktuell forskning. Under samverkan ingår samarbete och erfarenhetsutbyte med andra ideella och professionella aktörer, både nationellt och internationellt.

Sammanfattning

Roks ställer sig huvudsakligen positiva till innehållet i propositionen. Våra synpunkter handlar om definitionen av kvalitet, statens insyn i ideella verksamheter och riktlinjerna för ekonomiskt stöd till organisationer. Vi instämmer i regeringens betoning av värdet i självständigt opinionsbildande arbete, värdet i ideella organisationers särskilda kvalitet och behovet av långsiktighet i det ekonomiska stödet till organisationer.

Målen för politikområdet

Roks ser mycket positivt på de föreslagna nya målen. Det är bra att politiken har större fokus på den ideella sektorns värde i sig för samhället och för demokratin, och inte bara på individers möjlighet att delta i ideella föreningar.

De ideella organisationernas särskilda kvalitet

Självständighet och oberoende som opinionsbildare

Roks är mycket positiva till att den ideella sektorn får ett erkännande av sin viktiga roll i samhället genom principen om självständighet och oberoende. Regeringen betonar vikten av att idéburna organisationer ska kunna ha en kritisk opinionsbildande roll i samhällsdebatten utan att riskera sitt ekonomiska stöd från staten eller samverka med den (s 52 och s 130). **Roks instämmer i att det är mycket viktigt.** När det gäller kommuners stöd till lokala ideella föreningar, t ex kvinnojourer och tjejjourer, kan det ibland finnas en rädsla att förlora inte bara uppdrag utan även grundläggande ekonomiskt stöd från kommun eller länsstyrelse. Organisationer ska aldrig behöva känna ett behov av att tona ned sin opinionsbildande verksamhet p g a sådan oro.

De statliga utvecklingsmedlen för kvinnojoursverksamhet kan, som regeringen vet, sedan 2007 endast sökas av kommunerna och inte av de ideella kvinnojourerna på egen hand. En erfarenhet av detta är att, även om ungefär hälften av kvinnojourerna upplever att samverka mellan kommun och jour fungerar bra, upplever en tredjedel att samverka med kommunen fungerar dåligt eller inte alls. Ett problem en del jourer nämner är att de upplever att de inte vågar vara "bråkiga" som opinionsbildare i debatten p g a risken att samarbetsrelationen med kommunen ska försämrats och påverka möjligheten att få finansiering. Detta framgår av utvärderingen *Samverka under frihet eller tvång? Utvärdering av processen vid fördelningen av statliga medel till Roks medlemsjourer 2007*. Roks-rapport 1/2009 av Gun Hedlund, doktor i statsvetenskap, som bifogas till detta remissvar. Vikten av att inte kunna villkora bidrag till föreningar – formellt eller informellt – utifrån deras åsikter eller deras opinionsbildande arbete, kan inte nog betonas.

Den ideella sektorns särskilda kvalitet vid uppdrag och upphandlingar

Vi vill i sammanhanget lyfta fram att **kommunernas skärpta ansvar för stöd till våldsutsatta kvinnor enligt Socialtjänstlagen inte får användas som en ursäkt att sänka eller ta bort ekonomiskt stöd till ideella kvinnojourer och tjejjourer**, med hänvisning till att man ska starta en verksamhet i kommunal regi istället. Sådana diskussioner eller förslag har förekommit på kommunal nivå, t ex om upphandling, och går tvärtemot regeringens syften med förstärkningen av SoL, eftersom det skulle vara ett hot mot långsiktigheten och kvaliteten i det lokala stödet till våldsutsatta kvinnor och barn. Nedan beskriver vi de ideella kvinnojourernas särskilda kvalitet (med ideell menar vi ideella föreningar, i motsats till kommunal regi, även om de kan ha anställd personal). Socialtjänsten och kvinnojourerna erbjuder olika typer av verksamhet och det finns mycket stora behov av båda. Den ena kan inte ersätta den andra.

Roks instämmer med propositionen i att begreppet "kvalitet" måste definieras utifrån varje specifik verksamhets villkor och vi anser att ideella organisationer själva definierar kriterierna för kvalitet i sin verksamhet (s 53). I nästa mening skriver regeringen dock om att den ideella sektorn ska följa "beställarens kvalitetskrav". Vi anser dock att **definitionen av kvalitet och kvalitetskraven bör vara en överenskommelse mellan staten/kommunen och organisationen som får uppdraget/det ekonomiska stödet, eftersom organisationen bäst känner till villkoren för sin egen verksamhet.** Förfarandet bör vara så att organisationen beskriver sin verksamhet och målen för den, och utifrån detta kan man söka ekonomiska medel/uppdrag och eventuellt förhandla fram en överenskommelse om verksamheten och målen mellan staten/kommunen och organisationen.

Roks ställer sig tveksam till att regeringen genom statliga myndigheter ska utvärdera och ta fram kvalitetsindikatorer för de idéburna organisationerna. Rent principiellt är organisationernas oberoende från statlig kontroll en viktig demokratisk grundsten, vilket ju regeringen själv lyfter fram i propositionen. Det är också en nästintill omöjlig uppgift att ta fram en definition av kvalitet som ska gälla för alla olika typer av ideell verksamhet, utan att den definitionen blir otymplig och oanvändbar i praktiken.

Roks anser att tolkningsföreträdet över de idéburna organisationernas arbete och kvalitet bör ligga hos organisationerna. Vidare är kvalitet, åtminstone till stor del, kopplat till resurser. Roks inser vikten av att utvärdera verksamheterna och arbeta med metodutveckling och **föreslår därför att regeringen åtar sig att avsätta medel till forskningsprojekt som organisationerna kan söka i samarbete med forskare.**

Om Roks kvalitetssäkringsarbetet och om kvinnojourernas särskilda kvalitet
Självklart värnar Roks om kvaliteten i kvinnojourernas och tjejjourernas arbete. En av våra viktigaste uppgifter är att utbilda, vidareutbilda och på andra sätt ge stöd för kvinno- och tjejjourernas arbete. Roks arbetar just nu med ett kvalitetssäkringsprojekt som har syftet att vidareutveckla metoder för både kvinnojoursarbetet i sig och för kvalitetssäkring på kvinnojourerna och tjejjourerna. Det är ett stort arbete som måste ta hänsyn till jourernas möjligheter att arbeta utifrån de mycket begränsade resurser som fortfarande ställs de ideella jourerna till buds. Utan långsiktigt tryggade ekonomiska resurser för den grundläggande verksamheten finns inte stora möjligheter att satsa på utvärderingar.

Den särskilda kvaliteten med kvinno- och tjejjoursarbete ligger bl a i att erbjuda en fristad som bygger på kvinnogemenskap och att kvinnor stöder och stärker varandra. I boendet och i olika typer av stödgrupper kan utsatta kvinnors och tjejers isolering brytas, deras skuld- och skamkänslor kan motverkas genom att de känner igen sig i andra kvinnors berättelser, och de kan stärkas genom att stödja varandra. Jourkvinnor som själva tidigare varit våldsutsatta kan vara stärkande förebilder. Kvinno- och tjejjourer är inte myndigheter och har inga maktbefogenheter i form av myndighetsutövning, och de stödsökande kan vara anonyma – detta uppfattar många stödsökande kvinnor som en trygghet, och många som inte vågar ta steget att kontakta polis eller socialtjänst vågar därför kontakta kvinnojouren. Kvinno- och tjejjourer arbete baseras på de stödsökande kvinnornas egna vilja och alla beslut fattas av kvinnan. Alla som arbetar i kvinno- eller tjejjour, ideellt eller som anställd,

går en utbildning i kvinnojourkunskap som omfattar kunskap om mäns våld mot kvinnor, samtalsmetodik och grundläggande juridik och alla har tystnadsplikt.

Öppenhet och insyn

Principen om öppenhet och insyn handlar både om det allmännas insyn i den ideella sektorn och vice versa. Det är bra att de ideella ska få större insyn i statens verksamhet – remissförfarandet kring det här ärendet, som bygger på en dialog mellan staten, kommunerna och de ideella, har varit föredömligt.

När det gäller det allmännas insyn i ideell verksamhet finns det anledning att vara tydlig i formuleringarna. Självklart ska vi redovisa bidrag och verksamheten på ett sätt som ger bidragsgivare och andra intresserade bra insyn. Men sådana principer måste definieras och avgränsas tydligt för rättssäkerhetens skull. Det finns också en mycket viktig skyddsaspekt för de kvinnor och barn som kvinno- och tjejjourerna arbetar med. Därför är det bra att regeringen lyfter fram skrivningen "... inte heller medför skada för brukare, frivilliga, anställda, tredje part eller den inre demokratin." (sid. 55).

Det är viktigt att organisationernas integritet respekteras och att propositionen är tydlig med att principen inte innebär att myndigheterna ska kunna utöva obefogad kontroll, utan att det handlar om den insyn som redan sker till följd av t ex bidragsregler. Så uppfattar vi att regeringens mening är och det är bra om det framkommer tydligt.

Myndigheterna kan vid uppföljning av bidragsfördelning förvänta sig insyn i organisationernas verksamhet, utan att försöka kontrollera eller efterforska uppgifter som inte har någon koppling till sådana bidrag, konstaterar propositionen (s 55-56). Det anser Roks är rimligt, men **efterlyser en större konkretisering kring hur man i praktiken ska avgränsa vilken del av verksamheten som har koppling till bidrag och inte.**

Insyn och personuppgifter

Propositionen noterar, angående begränsningar av det allmännas insyn i organisationerna, att det kan vara känsligt att uppge att man är medlem i en organisation (s 55). Här vill Roks också bevaka rätten till anonymitet för kvinno- och tjejjourernas stödsökande kvinnor och tjejer. Våra medlemsjourer utlovar tystnadsplikt och anonymitet till alla som kontaktar oss (med undantag av anmälningsplikten när barn misstänks fara illa). Detta är en viktig anledning till att många kvinnor vågar kontakta oss. Propositionen nämner möjligheten att behandla medlemsuppgifter konfidentiellt på s 60. **Vi anser att den möjligheten bör garanteras och att den ska gälla alla personuppgifter (definierat enligt PuL), inte bara medlemsuppgifter.**

Principer för ekonomiskt stöd

Förutsättningar för långsiktighet och hållbar utveckling

Propositionen skriver att idéburna organisationer bör ges förutsättningar som möjliggör planering med långsiktighet och hållbar utveckling som grund (s 54). Detta är väldigt viktigt för Roks. Många av våra medlemsjourer lever helt eller delvis på projektbidrag från olika myndigheter och privata stiftelser för att finansiera sin löpande grundverksamhet, och måste därför ägna mycket tid och kraft åt att uppfinna olika särskilda projekt för att kunna finansiera stödet till våldsutsatta kvinnor, tjejer och barn (lokalhyra för det skyddade boendet, eventuella personalkostnader etc.). De flesta kvinnojourer lever med osäkerhet om finansiering från år till år. Detta är onödigt tärande på organisationernas krafter. (Se utvärderingen *Samverkan under frihet eller tvång*, bifogad.)

Vår verksamhet innebär inte sällan skillnaden mellan liv och död (se statistiken för mord på kvinnor av närstående män och statistiken för självmordsförsök bland unga tjejer). En princip som gäller för idéburna organisationer generellt bör alltså i ännu högre grad gälla organisationer som ger krisstöd till utsatta, till brottsoffer o s v. **Roks anser att större krav bör kunna ställas på kommunerna, t ex genom Socialtjänstlagen, att finansiera sådan verksamhet med större förutsägbarhet och långsiktighet.**

De tre rollerna och det ekonomiska stödet

Propositionen beskriver olika typer av statligt ekonomiskt stöd och hur de relaterar till sektorns tre olika roller (s 130-131). **Roks och våra medlemsorganisationer har två av dessa roller – vi är opinionsbildande och vi ger service till människor (stödsamtal, skyddat boende, föreläsningar på skolor etc.) utan att få ersättning som ”motsvarar organisationens hela kostnad” för detta.** En ”full ersättning” (den tredje rollen) för tjänsterna vi erbjuder får en kvinnojour eller tjejjour oss veterligen aldrig. Därför blir uppdragsersättning inte aktuellt för oss enligt propositionens förslag.

Roks är som tidigare nämnts mycket positiva till att regeringen lyfter upp den opinionsbildande rollen. Vi instämmer i att organisationsbidrag är lämpliga för organisationer som har rollen som opinionsbildare, ”så att ideella organisationer kan upprätthålla basfunktioner utan något större inslag av offentlig styrning.” (s 60)

Det är också mycket bra att regeringen vill eftersträva att **andelen organisationsbidrag och liknande generella bidrag ökar** i förhållande till mer detaljstyrda bidrag, såsom projekt- och verksamhetsbidrag. Vi instämmer helt i att ”Organisationsbidrag bidrar till den grund av långsiktigt inriktad kärnverksamhet som är en förutsättning för att andra typer av bidrag ska fungera.” (s 131). och att projektbidrag är lämpligt ”när verksamheten är av en mer tillfällig och begränsad karaktär.” (s 130-131)

Långsiktiga och trygga bidrag behövs även för kvinnojourernas ”serviceverksamhet”

Roks instämmer dock inte helt i beskrivningen av de olika rollerna och vilken typ av bidrag som lämpar sig bäst för dem. Beskrivningen stämmer inte helt in på vår verksamhet och skulle behöva justeras.

Det är inte bara i den opinionsbildande verksamheten som ideella organisationer har ett särskilt värde i förhållande till andra aktörer och utförare. Kvinnojourernas stödverksamhet och arbetsmetoder har exempelvis kvalitativa skillnader gentemot t ex socialtjänstens, som innebär att kvinnojourerna är ett ”ovärderligt komplement till socialtjänsten”, som regeringen uttrycker det bl a i sin handlingsplan mot mäns våld mot kvinnor. Denna verksamhet omfattas av den andra rollen, service utan full ersättning, enligt propositionens definition.

Det är inte heller bara i den opinionsbildande verksamheten som det finns ett stort behov av långsiktighet och möjlighet till hållbar utveckling. **De kvinno- och tjejjourer som är medlemmar i Roks har både opinionsbildande och service-erbjudande roller, men det är kanske ännu mer i den senare rollen som de behöver ekonomisk trygghet och långsiktighet.** Kvinnojoursverksamheten är till sin natur ofta långsiktig eftersom vi inte sällan har fleråriga stödkontakter med kvinnor och tjejer medan de tar sig igenom sin långa process att våga lämna en våldsam partner, anmäla brott till polisen och sedan gå igenom flera rättsprocesser (både straff- och civilrättsliga).

En del myndigheter som fördelar utvecklingsmedel för kvinnojoursverksamhet eftersöker ständigt nyskapande projekt, trots att kvinnojourerna ofta saknar medel för att garantera kontinuitet i den grundläggande jourverksamheten (lokalhyra och eventuella löner till anställda).

Propositionen säger att verksamhetsbidrag bör väljas när syftet är att stödja organisationen i sin roll att ge service och här kan staten ställa ”krav på motprestation” (s 131). Roks anser att krav på motprestation är rimligt (se nedan). Men vi vill också lyfta fram att regeringens formuleringar här, i jämförelse med formuleringarna om opinionsbildande föreningar, **inte får tolkas som att man kan bortse från behov på långsiktighet, förutsägbarhet och trygghet i det ekonomiska stödet till organisationer som har rollen att ge service.**

Roks anser att **regeringen bör skilja mellan olika typer av ideella organisationer när det gäller bidragsgivningen och inte räkna alla service-givande organisationer som en enhetlig grupp.** De ideella organisationer som genomför viktiga samhällsfunktioner, såsom stöd till våldsutsatta kvinnor och barn, bör principiellt få minst lika stora möjligheter till en förutsägbar, långsiktig bidragsform från stat och kommun som opinionsbildande verksamheter. Vår verksamhet kan inte jämföras med vilken service- eller uppdragsverksamhet som helst.

Resultatstyrning

Det är rimligt att staten eller kommunen kan "ställa krav på motprestation" för verksamhet där man ger samhällsservice eller genomför uppdrag, vilket redan sker. Resultatstyrning eller målstyrning (s 130-131) är mer lämpligt än detaljstyrning i sådana fall, förutsatt att den ideella organisationen själv sätter målen för den verksamhet som man sedan söker och beviljas medel för.

Förordningar

Regeringen skriver att de större och mer permanenta bidragen till ideella organisationer normalt bör grundas på förordningar (s 128). I sådant fall anser Roks att **en särskild förordning bör skrivas för bidrag till kvinno- och tjejjourer (alternativt en särskild förordning för olika typer av ideella organisationer som ger stöd till offer för vålds- och sexualbrott)**. En förordning för alla typer av ideella föreningar vore inte lämpligt.

Krav på jämställdhet och icke-diskriminering

Roks är förstuds mycket positiv till att arbeta för jämställdhet och icke-diskriminering. Däremot ser vi ett problem med att diskrimineringslagstiftningen ska omfatta ideella organisationer. Roks och våra kvinno- och tjejjourer har ett tydligt uttalat mål att verka mot mäns våld mot kvinnor och för jämställdhet. Vi har dock valt att organisera oss könsseparatistiskt för att uppnå detta mål. Det är viktigt att detta inte heller framöver ska kunna bedömas vara diskriminerande.

Vi instämmer helt i att statsbidrag inte ska gå till verksamheter som motverkar jämställdhet och i det sammanhanget kan man särskilt belysa olika religiösa organisationer. Det är också viktigt att räkna med att kravet kan få konsekvensen att vissa organisationer säger sig arbeta för jämställdhet utan att göra det – för att bedöma om en organisation arbetar för eller mot jämställdhet och diskriminering måste man se på vad de gör, inte bara vad de säger. Tydliga indikatorer för jämställdhetsarbete behövs.

Lika viktigt är det att propositionen (som den gör nu på s 146) konstaterar att dessa krav **inte utesluter bidrag till verksamheter som riktar sig enbart till t ex kvinnor** (eller, för den delen, till män) när det finns ett legitimt syfte eller är ett led i strävandet att främja jämställdhet.

Struktur för överenskommelsen mellan stat, SKL och de ideella organisationerna

Slutligen några tankar kring principen om dialog. Roks ställer sig helt bakom skrivningen i principen. Det som är viktigt att poängtera, och som inte tas upp, är att en dialog mellan idéburna organisationer och stat eller kommun aldrig kan genomföras på jämlika villkor. Det finns ett tydligt maktförhållande där organisationer alltid kommer att befinna sig i en underordnad position. Detta behöver inte vara ett hinder för dialog och/eller samverkan, men det är en aspekt som är viktig att ha kännedom om och våga tala om.

Sverige bör ta lärdom av Englands arbete med "Compact" som tydligt visar vikten av en struktur och resurser. Roks föreslår att ett kansli med representanter för både de

idéburna organisationerna och regeringen startas. Kansliets uppgift ska vara att underlätta och stödja implementeringen av överenskommelsen genom att vara ett stöd för organisationer och kommuner som ska påbörja arbetet med lokala överenskommelser. Kansliet ska också kunna ta emot och behandla rapporter från organisationerna om brott mot överenskommelsen. Slutligen bör kansliet följa upp och utvärdera arbetet med överenskommelsen årligen, både nationellt och lokalt.

I detta ärende har Madeleine Elgemyr, styrelseledamot, varit föredragande. Ordförande Angela Beausang har varit beslutande.

Stockholm 2009-09-11

Angela Beausang
Ordförande, Roks

Bilaga:

Samverkan under frihet eller tvång? Utvärdering av processen vid fördelningen av statliga medel till Roks medlemsjourer 2007. Roks-rapport 1/2009 av Gun Hedlund, doktor i statsvetenskap.