

Innehåll

1	Sammanfattning.....	5
2	Författningsförslag.....	9
2.1	Förslag till förordning om statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet.....	9
2.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m.	16
3	Uppdrag och arbete	19
3.1	Uppdraget.....	19
3.2	Hur arbetet har bedrivits	20
4	Statens stöd till ideella organisationer på brottsofferområdet	21
4.1	Inledning.....	21
4.2	Allmänna utgångspunkter för statens stöd till civilsamhället	25
4.2.1	Ideella organisationers olika roller	31
4.2.2	Ideella organisationers finansieringskällor.....	33
4.2.3	Olika former av statsbidrag	34
4.2.4	Statens styrning av statsbidrag.....	37
4.2.5	Statsstöd och upphandling.....	39
4.3	Statsbidrag och andra bidrag till vissa organisationer på brottsofferområdet	46
4.3.1	Befintliga statsbidrag till organisationerna	52

4.3.2	Övriga bidrag till ideella organisationer på brottsofferområdet	60
4.3.3	Privata donationer	61
4.4	Statsbidrag inom närliggande områden	61
5	Effekter av statligt och kommunalt stöd till kvinno- och tjejjourer	65
5.1	Metod och utfall	66
5.2	Kommuners finansiering av lokala kvinno- och tjejjourer	68
5.3	Statsbidraget till kvinno- och tjejjourer	76
5.4	Effekter av statsbidraget 2015–2017	77
5.4.1	Allmänt om effekterna av statsbidraget	77
5.4.2	Statsbidragets effekter i förhållande till kommunens ansvar	79
5.4.3	Konsekvenser för kvinno- och tjejjourer	81
6	Överväganden och förslag	83
6.1	En samlad förordning för statens stöd till ideella organisationer på området våld mot kvinnor	84
6.1.1	Behov av förändring	85
6.1.2	En ny förordning med utgångspunkt i det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet och den nationella strategin	88
6.1.3	Förordningens tillämpningsområde och syfte	92
6.1.4	Organisationer som omfattas av förordningen	94
6.1.5	Förutsättningar för bidraget	95
6.1.6	Stiftelser ska få ansöka om verksamhetsbidrag ...	101
6.1.7	Formen för bidraget	102
6.1.8	Handläggning av bidragsärenden	114
6.1.9	Anslag och fördelning	124
6.2	Ekonomiska förutsättningar för ideella organisationer som driver skyddade boende	127
6.2.1	Förutsättningar för statligt stöd till skyddade boenden som drivs av ideella organisationer	129

7	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	135
8	Konsekvenser.....	137
8.1	Vilka berörs	138
8.1.1	Konsekvenser för staten.....	138
8.1.2	Konsekvenser för ideella organisationer	141
8.2	Konsekvenser för jämställdheten.....	144
8.3	Konsekvenser för brottsligheten	145
8.4	Övervägda alternativ.....	145
8.4.1	Val av regleringsform	146
8.5	Överensstämmelse med EU-rätten och internationella överenskommelser	147
8.6	Övriga konsekvenser	148
8.7	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	148
Bilaga 1	Uppdraget om en översyn av statens bidrag till ideella kvinno- och tjejjourer	149
Bilaga 2	Statsbidrag inom brottsofferområdet.....	155
Bilaga 3	Kommungrupper	157

1 Sammanfattning

Denna promemoria innehåller förslag för att skapa långsiktiga ekonomiska förutsättningar för kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet. Därtill lämnas förslag som syftar till att det offentligas ansvar för brottsofferstöd inte ska undergrävas. Rätt medel ska användas till rätt ändamål.

Bakgrund

Kvinnor och barn som är utsatta för våld av närstående är en mycket utsatt grupp som omfattas av det offentligas ansvar för brottsofferstöd. Under senare år har flera utredningar och myndighetsrapporter visat att samhällets insatser på området fortfarande har betydande brister. Ideella organisationer står i många kommuner alltjämt för en stor del av det riktade brottsofferstödet. Cirka 70 procent av landets skyddade boenden drivs av en ideell kvinnojour, där lika många barn som vuxna vistas.

Genom särskilda satsningar från regeringen har lokala kvinno- och tjejjourer under åren 2015–2019 tillförts statsbidrag om sammanlagt 475 miljoner kronor. Statsbidraget har fördelats av Socialstyrelsen enligt förordningen (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer. Satsningarna har medfört en ökning av statsbidraget till denna slags organisationer med cirka 400 procent sedan 2014. Samtidigt erhåller lokala jourer kommunala föreningsbidrag om uppskattningsvis 70 miljoner kronor per år.

Resultat och analys

Inom ramen för promemorian har bl.a. undersökts vilka effekter statsbidraget hittills har haft på kommunernas finansiella åtaganden. Resultaten visar att:

- Kommunerna generellt sett inte har sänkt föreningsbidragen.
- Det förekommer att kommunerna inte fullt ut ersätter kvinnojourer för insatsen skyddat boende.
- Det förekommer att kommunala bidrag och statsbidrag används till att finansiera skyddat boende, i strid med bidragens syfte.

Att socialtjänst finansieras genom offentliga bidrag till civilsamhället innebär för jourerna att det blir mindre medel över till det som både kommunala och statliga bidrag egentligen syftar till, dvs. att stärka de ideella organisationerna i rollen som röstbärare/opinionsbildare och givare av kompletterande medborgarservice. När kvinnojourer är utförare av socialtjänst ska de få uppdragsersättning med beaktande av regelverket om statligt stöd och offentlig upphandling. Att lämna bidrag istället för att ge uppdragsersättning riskerar att stå i strid med dessa regelverk. Det finns också en risk för att det blir otydligt för kommuner och kvinnojourer när det offentliga regelverket är tillämpligt på insatsen skyddat boende. Detta i sin tur leder till rättsosäkerhet för de som visats i boendet.

Förslag

För att underlätta statsbidragshandlingen på området föreslås en ny förordning om statsbidrag till ideella organisationer som bedriver verksamhet med huvudsakligt ändamål att stödja brottsoffer eller att förebygga eller motverka brott inom områdena:

- Våld mot kvinnor,
- våld i nära relationer,
- hedersrelaterat våld och förtryck, eller
- prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Med den föreslagna förordningen sammanförs befintliga statsbidrag som Socialstyrelsen fördelar på området, vilket bedöms förenkla administrationen för såväl sökande som bidragsgivare. Socialstyrelsen föreslås bli handläggande myndighet även för den nya förordningen. Stödet ska lämnas till riksorganisationer, organisationer som driver verksamhet av riksintresse och lokala organisationer. Formen för bidraget är i huvudsak verksamhetsbidrag och därutöver ett organisationsbidrag till lokala organisationer för deras ordinarie verksamhet. Bidraget, som föreslås kunna få lämnas för två år, riktas till organisationerna i egenskap av röstbärare och givare av kompletterande medborgarservice. Tillämpningsområdet för bidraget sammanfaller med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, såväl som med den s.k. Istanbulkonventionen enligt vilken Sverige förbundit sig att stödja civilsamhällets arbete med att bekämpa våld mot kvinnor.

Det föreslås vidare att en lämplig aktör får i uppdrag att undersöka hur kommunerna anlitar enskilda verksamheter och finansierar insatsen skyddat boende. Uppdraget syftar till erhållandet av en nationell överblick över finansiella förutsättningar för aktörer som driver skyddade boenden.

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.

Förordningen föreslås träda i kraft den 1 november 2019 och tillämpas första gången i fråga om statsbidrag för bidragsår 2020.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till förordning om statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till ideella organisationer som bedriver verksamhet med huvudsakligt ändamål att stödja eller förbättra situationen för brottsoffer eller som arbetar förebyggande eller motverkande, inom områdena:

- våld mot kvinnor,
- våld i nära relationer,
- hedersrelaterat våld och förtryck, eller
- prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

2 § Syftet med statsbidraget är att stödja utvecklingen av ett civilt samhälle som genom sådan verksamhet som anges i 1 § bidrar till att förbättra levnadsvillkoren för de som utsatts eller riskerar att utsättas för våld.

Förutsättningar för statsbidrag

3 § Statsbidrag får, i mån av tillgång på medel, lämnas till en ideell organisation som

1. är en juridisk person som bedriver sådan verksamhet som avses i 1 §,

2. bedriver verksamhet som är lokalt förankrad (lokal organisation), bedriver riksomfattande verksamhet som stödjer lokala organisationer (riksorganisation) eller bedriver verksamhet som är av nationellt intresse (riksintresse) inom något av de områden som anges i 1 § och enligt de särskilda villkor som anges i 7–9 §§,

3. har antagit stadgar och är demokratiskt uppbyggd,

4. har bedrivit verksamhet inom ett eller flera av de områden som anges i 1 § under minst två år,

5. i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering,

6. styr sin verksamhet mot fastställda mål och förväntade resultat, har fastställt en plan för den verksamhet som bidrag söks för och beskriver vilka aktiviteter som planeras samt hur arbetet kommer att följas upp, och

7. kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser.

För bidrag som lämnas enligt de särskilda villkor som anges i 7 § gäller inte första stycket 6.

Bidrag får även lämnas för kostnader som krävet på revisors granskning av bidragsanvändningen medför och för vissa kostnader för administration av den organisationens verksamhet. Bidrag får inte lämnas för ekonomisk verksamhet inom den egna organisationen.

4 § Statsbidrag får även lämnas till en stiftelse som, förutom de villkor som anges i 3 § första stycket 3, uppfyller villkoren i 3 §. Bidrag till en stiftelse lämnas enligt de särskilda villkor som anges i 9 §. Stiftelsen får inte vara statlig eller kommunal och ska vara öppen för insyn.

5 § Statsbidrag får inte lämnas till en organisation som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

Bidrag enligt de särskilda villkor som anges i 7–9 §§ får inte heller lämnas till en organisation som har fått annat statsbidrag för samma verksamhet. Med statsbidrag jämföras bidrag som lämnas enligt förordningen (1994:426) om brottsofferfond.

Formen för statsbidraget

6 § Statsbidrag lämnas i form av

1. organisationsbidrag enligt de särskilda villkor som anges i 7 §, och

2. verksamhetsbidrag enligt de särskilda villkor som anges i 8 och 9 §§.

Bidrag enligt första stycket 1 ska motsvara en sjättedel av tillgängliga medel och fördelas med ett fast belopp som är lika stort för samtliga sökande som beviljas bidrag.

Särskilda villkor för organisationsbidrag

7 § Organisationsbidrag lämnas till lokala organisationer för deras ordinarie verksamhet.

Särskilda villkor för verksamhetsbidrag

8 § Verksamhetsbidrag lämnas till riksorganisationer för insatser som stödjer organisationernas lokala eller samordnande arbete. Bidrag lämnas också till riksorganisationer och organisationer som bedriver verksamhet av riksintresse för att främja nationella insatser som stödjer förutsättningarna för sådant arbete som avses i 1 §.

9 § Verksamhetsbidrag lämnas till lokala organisationer som bedriver verksamhet inom ett eller flera av de områden som avses i 1 § med

1. samtalsstöd, rådgivning, praktiskt stöd i kontakter med myndigheter och information till personer,
2. kompetensutveckling,
3. utveckling av kvalitetsarbete och rutiner,
4. dokumentation och uppföljning, eller
5. information om verksamhet.

Handläggningen av statsbidragsärenden

10 § Ansökan om bidrag enligt denna förordning ges in till Socialstyrelsen senast vid tidpunkt som myndigheten bestämmer.

11 § En ansökan om statsbidrag ska innehålla

1. den sökande organisationens stadgar eller stiftelseförordnande,

2. handlingar som visar vem eller vilka som har rätt att företräda sökanden,

3. uppgift om vilket eller vilka två kalenderår som ansökan avser,

4. verksamhets- och förvaltningsberättelse, balans- och resultaträkning samt revisionsberättelse för det senaste hela räkenskapsåret,

5. uppgifter om hur den verksamhet som bidrag söks för ska bedrivas,

6. för bidrag enligt 8 eller 9 § uppgifter om vilka aktiviteter ansökan avser, vad som är målet med aktiviteterna, hur den sökande ska följa upp de resultat som uppnåtts och hur resultaten förhåller sig till syftet med statsbidraget,

7. årlig budget för den verksamhet som ansökan avser, och

8. övrig information som behövs för prövning av ansökan.

12 § Om sökanden inte lämnar in de handlingar eller uppgifter som följer av 11 §, ska sökanden ges möjlighet att komplettera ansökan inom viss tid. Om sökanden inte följer en uppmaning att komplettera ansökan, får denna prövas i befintligt skick.

Beslut och utbetalning

13 § Socialstyrelsen prövar frågor om statsbidrag enligt denna förordning.

Innan Socialstyrelsen beviljar bidrag enligt 9 § ska myndigheten höra länsstyrelsen.

14 § Socialstyrelsen får prioritera mellan inkomna ansökningar och ge företräde till de ansökningar som bedöms ha bäst förutsättningar att uppfylla det syfte som anges i 2 § och övriga förutsättningar för statsbidrag enligt denna förordning.

15 § I ett beslut om statsbidrag ska det anges

1. vilka mål och aktiviteter bidrag enligt 8 eller 9 § beviljas för,
2. vilka villkor som ska gälla för bidraget,
3. för vilket eller vilka två kalenderår bidraget beviljas, och
4. vilka skälen är för en prioritering enligt 14 §.

Beslutet ska även innehålla en upplysning om bestämmelserna i 16–18 och 20–23 §§.

16 § Beslut om statsbidrag får fattas vid ett tillfälle per kalenderår och avse en tidsperiod om två kalenderår. Om det finns skäl för det kan ett beslut om bidrag i stället avse ett år. Ett bidragsår omfattar ett kalenderår.

Bidraget ska betalas ut i förskott och för sex månader åt gången eller för den längre tidsperiod som Socialstyrelsen bestämmer.

Redovisning och uppföljning

17 § En mottagare av statsbidrag enligt denna förordning ska senast den 1 mars året efter varje bidragsår till Socialstyrelsen lämna en skriftlig redovisning av hur medlen har använts. Redovisningen ska göras på en särskild blankett som Socialstyrelsen fastställer och innehålla

1. en ekonomisk redovisning och redogörelse för vad medlen använts till och hur de förhåller sig till det syfte som anges i 2 §,
2. för bidrag som lämnats enligt 8 eller 9 § en redogörelse för de resultat som har uppnåtts och som antas kunna uppnås och hur de förhåller sig till de mål som bidraget beviljats för, samt
3. övriga uppgifter och handlingar som Socialstyrelsen begär.

18 § En revisor ska granska redovisningen. Revisorns rapport över granskningen ska bifogas redovisningen.

Om det statsbidrag som har tagits emot uppgått till minst fem prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, ska granskningen göras av en auktoriserad eller godkänd revisor.

19 § Socialstyrelsen ska årligen senast den 30 september till regeringen lämna en samlad redovisning av det statsbidrag som har lämnats enligt denna förordning. Redovisningen ska innehålla

1. uppgifter om vilka som har fått bidrag, bidragsform som lämnats och med vilket belopp,

2. för bidrag som lämnats enligt 8 eller 9 § uppgifter om vilka mål och aktiviteter som bidraget lämnats för, vilka resultat som har uppnåtts och som antas kunna uppnås och hur de förhåller sig till de mål som bidragen beviljats för samt hur behoven av verksamheten har beaktats vid bedömningen av beviljande av bidrag, och

3. en redogörelse för bidragets användning i förhållande till det syfte som anges i 2 §.

Socialstyrelsen ska vart femte år genomföra en oberoende utvärdering av bidraget. Vid utvärderingen ska det särskilt beaktas hur bidragsgivningen uppfyller syftet i 2 §.

Hinder mot utbetalning

20 § Socialstyrelsen får besluta att ett beviljat statsbidrag helt eller delvis inte ska betalas ut om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller använts för de ändamål som det har beviljats för,

4. mottagaren inte har lämnat sådan redovisning som avses i 17 §, eller

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts.

Återbetalning och återkrav

21 § En mottagare av statsbidrag är återbetalningsskyldig om det finns grund för det enligt 20 §.

22 § Socialstyrelsen ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka statsbidraget, om bidragsmottagaren är återbetalningsskyldig enligt 21 §.

Om det finns särskilda skäl för det, får Socialstyrelsen besluta att helt eller delvis efterge återkravet.

Överklagande

23 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

Socialstyrelsens beslut om återkrav enligt 22 § får dock inte överklagas.

Bemyndigande

24 § Socialstyrelsen får meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 november 2019.
 2. Förordningen tillämpas första gången i fråga om statsbidrag för bidragsår 2020.
 3. Genom förordningen upphävs förordningen (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer.
 4. Den upphävda förordningen gäller fortfarande för statsbidrag som avser tid före ikraftträdandet.

2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. att 1 och 15 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

I denna förordning finns bestämmelser om statsbidrag till ideella organisationer som bedriver frivilligt arbete inom ett eller flera av följande områden:

- alkohol och narkotika,
- utsatta barn och deras familjer,
- att motverka våld mot

kvinnor,

- att ge stöd till efterlevande personer,
- att främja en god hälsa i befolkningen, dock genom andra verksamheter än idrotts- och friluftsverksamheter, och
- att främja utvecklingen av idéburen vård och omsorg.

15 §²

Socialstyrelsen ska årligen senast den 30 september till regeringen lämna en samlad redovisning av det statsbidrag som har lämnats enligt denna förordning. Socialstyrelsen ska redovisa fördelningen av medel uppdelat på områdena alkohol och narkotika, utsatta barn och deras familjer, att motverka våld mot kvinnor, stöd till efterlevande personer samt att främja en god

Socialstyrelsen ska årligen senast den 30 september till regeringen lämna en samlad redovisning av det statsbidrag som har lämnats enligt denna förordning. Socialstyrelsen ska redovisa fördelningen av medel uppdelat på områdena alkohol och narkotika, utsatta barn och deras familjer, stöd till efterlevande personer samt att främja en god hälsa i befolkningen. Redovisningen ska innehålla

¹ Senaste lydelse 2017:889.

² Senaste lydelse 2012:461.

hälsa i befolkningen.

Redovisningen ska innehålla

1. uppgifter om vilka som har fått statsbidrag, med hur stort belopp och för vilka mål och aktiviteter, vilka resultat som har uppnåtts och som antas kunna uppnås och hur de förhåller sig till de mål som bidragen beviljats för, och

2. en redogörelse för bidragets användning i förhållande till det syfte som anges i 2 § samt hur behoven av verksamheten har beaktats vid bedömningen av beviljande av bidrag.

Socialstyrelsen ska vart femte år genomföra en oberoende utvärdering av bidragsgivningen. Vid utvärderingen ska det särskilt beaktas hur bidragsgivningen uppfyller det syfte som anges i 2 §.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 november 2019.
 2. Förordningen tillämpas första gången i fråga om statsbidrag för bidragsår 2020.
 3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för statsbidrag som avser tid före ikraftträdandet.

3 Uppdrag och arbete

3.1 Uppdraget

Barn-, äldre- och jämställdhetsministern har gett en utredare i uppdrag att för Socialdepartementets räkning se över formerna och villkoren för statens bidrag till ideella kvinno- och tjejjourer. Från och med den 1 april 2019 ingår frågor om statens stöd till ideella kvinno- och tjejjourer och andra civilsamhällesorganisationers arbete rörande mäns våld mot kvinnor i Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde. Målsättningen med uppdraget har varit att identifiera möjliga sätt att skapa långsiktiga ekonomiska förutsättningar för dessa organisationer och samtidigt bidra till ett fungerande brottsofferstöd inom kommuners och landstings ansvarsområde. I uppdraget har ingått att

- analysera och bedöma vilka effekter statens bidrag till ideella kvinno- och tjejjourer åren 2015–2017 har haft i förhållande till kommuners och landstings ansvar för brottsofferstöd,
- jämföra och analysera samtliga bidrag som ideella organisationer kan söka för brottsofferstödande verksamhet från Socialstyrelsen och andra myndigheter,
- ta ställning till om de bidrag på området som hanteras av Socialstyrelsen och andra myndigheter kan samlas i en och samma förordning och, om utredaren finner det lämpligt, föreslå hur en sådan förordning ska utformas, och
- analysera förutsättningarna för ekonomiskt stöd till ideellt drivna skyddade boenden i rollen som utförare av kommunal socialtjänst med hänsyn till bland annat konkurrenslagstiftning.

Vid genomförandet av uppdraget skulle utredaren samråda med ideella kvinno- och tjejjourer, deras riksorganisationer, Brottsofferjouren Sverige, länsstyrelserna, Socialstyrelsen, övriga berörda myndigheter samt Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren skulle vidare analysera och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av eventuella förslag samt föreslå finansiering av dessa.

3.2 Hur arbetet har bedrivits

Promemorian har utarbetats i nära samverkan med en extern arbetsgrupp, som har träffats vid fyra tillfällen. I arbetsgruppen har ingått representanter från Unizon, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS), Brottsofferjouren Sverige, Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten, Brottsoffermyndigheten, länsstyrelserna, Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten och Sveriges kommuner och landsting (SKL).

I syfte att inhämta analysunderlag för bedömningen av effekter av statens bidrag till ideella kvinno- och tjejjourer åren 2015–2017, har promemorian låtit rikta enkäter till alla kommuner och stadsdelar samt alla identifierade lokala kvinno- och tjejjourer. Inom ramen för promemorian har även intervjuer genomförts med företrädare för en rad kommuner och kvinno- och tjejjourer.

4 Statens stöd till ideella organisationer på brottsofferområdet

4.1 Inledning

Brottsofferstöd är ett offentligt åtagande

De ideella organisationernas verksamhet på brottsofferområdet är sedan lång tid tillbaka ett betydelsefullt komplement till det offentliga åtagandet att bereda skydd och stöd till brottsoffer. Kvinnorättsrörelsen uppmärksammade under senare delen av 1900-talet att kvinnors behov av skydd mot mäns våld kräver samhälleliga lösningar, och skapade skydd och stöd för utsatta kvinnor i kvinnohus och kvinnojourer. Att ideella organisationer därmed verkade nära eller inom den kommunala socialtjänstens ansvarsområde konstaterades tidigt. Redan 1990 skrev Socialstyrelsen att kvinnojourerna får ta ett ansvar som borde ligga på samhället och uppskattade att det skulle kosta kommunerna ungefär 50 miljoner kronor per år om ett arbete motsvarande de ideella jourerna skulle utföras av socialsekreterare.³ Fortfarande är kvinnojourer den vanligaste aktören som utförare av socialtjänstinsatsen skyddat boende till våldsutsatta barn och vuxna.⁴ Därutöver drivs skyddade boenden i kommunal regi eller av privata vinstdrivande verksamheter. Under de senaste decennierna har kommunens ansvar för brottsoffer gradvis skärpts.⁵ Från att tidigare ha ansetts vara en privat angelägenhet står det idag klart att kommunerna ansvarar för att våldsutsatta barn

³ Kvinnojourer och mansjourer. Kartläggning 1990. Socialstyrelsen 1990.

⁴ Se Kartläggning av skyddade boenden i Sverige. Socialstyrelsen 2013 och Kvalitet i skyddade boenden. En enkätundersökning 2016. Socialstyrelsen 2016.

⁵ Se prop. 1997/98:55, prop. 2000/01:79, prop. 2005/06:166, prop. 2006/07:38 och prop. 2012/13:10.

och vuxna får det stöd och den hjälp som de behöver. Likaså har landstinget ett ansvar att ge vård och behandling till denna grupp. Sverige har dessutom anslutit sig till Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Istanbulkonventionen) och införlivat Europaparlamentets och Rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF (brottsofferdirektivet) enligt vilka medlemsstaterna förbinder sig att erbjuda stödinsatser och skyddat boende till våldsutsatta barn och vuxna. Medlemsstaterna ska enligt Istanbulkonventionen även stödja civilsamhällets arbete i dessa frågor samt skapa ett effektivt samarbete med dessa organisationer. Det finns ingen juridiskt bindande definition av skyddat boende. Det finns dock en beskrivande term i Socialstyrelsens termbank.

Oklarheter om ansvar och finansiering

Trots att det i juridisk mening är klart att brottsofferstöd är ett offentligt åtagande finns det i praktiken oklarheter, en slags gråzon, avseende vilket uppdrag som kommunen respektive kvinnojourer har för att ge stöd till våldsutsatta kvinnor. Nu nämnda gråzon kan spåras långt tillbaka i tiden. I betänkandet Kvinnofrid, som låg till grund för den kvinnofridsproposition som beslutades av riksdagen 1998, föreslogs att kommunens ansvar för våldsutsatta kvinnor skulle tydliggöras i socialtjänstlagen. Samtidigt föreslogs att statsbidragen till kvinnojourerna skulle öka, med motiveringen att kvinnojourerna hade brist på personella resurser. Åtta år senare identifierades gråzonen i betänkandet Att ta ansvar för sina insatser (SOU 2006:65) på följande sätt:

”Det ställs exempelvis krav på att kommunerna ska ta ett större ansvar och skärpa sina insatser för våldsutsatta kvinnor. Samtidigt ställs det krav på mer resurser till de ideella kvinnojourerna. Vem ska vara ett komplement till vem och vems är egentligen ansvaret? Socialtjänstlagen är tydlig kring det yttersta ansvaret men i retorik och i praktik blir det grumligare”.

Stöd till brottsoffer och stöd till civilsamhället tjänar olika syften

Gråzonen är viktig att ha med i beaktande i den vidare diskussionen om hur staten kan bidra till finansieringen av ideella organisationer inom brottsofferområdet. Det offentliga åtagandet för brottsoffer handlar om att säkerställa att den enskilda brottsutsatta ska få det skydd och stöd som personen behöver. Målsättningen för statens politik för det civila samhället är att förbättra villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin. Detta ska ske genom att utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga samt stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden.⁶ Det kan därmed konstateras att statens stöd till det civila samhället har ett annat övergripande syfte än det som är det offentliga åtagandet att ge skydd och stöd till brottsoffer. Detta innebär att statliga insatser riktade till kommunerna borde vara statens primära åtgärd för att stärka skyddet och stödet till enskilda.

Kraftig höjning av statsbidrag till lokala kvinno- och tjejjourer

Staten har sedan en lång tid tillbaka riktat statsbidrag i form av verksamhetsbidrag till *riksorganisationer eller organisationer som bedriver verksamhet av riksintresse* för deras arbete gällande våld mot kvinnor. Sett till volymerna, har detta stöd varit relativt konstant under senare år.⁷ När det gäller stödet till *lokala ideella organisationer* har statsbidraget ökat under åren 2015–2019 med 25 miljoner kronor för år 2015 och 100 miljoner kronor årligen för perioden 2016–2019. Dessutom anslogs ytterligare 50 miljoner kronor för detta slags bidrag i regeringens vårändringsbudget 2018. Medlen har utbetalats enligt förordningen (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer. Tidigare har lokala kvinno- och tjejjourer kunnat ansöka om särskilda utvecklingsmedel inom ramen för ett uppdrag till Socialstyrelsen. Under de senaste två åren har beloppet till organisationerna inom ramen för detta uppdrag uppgått till 10 miljoner kronor och dessförinnan till 25 miljoner kronor. Därmed kan konstateras att statens stöd till lokala kvinno- och tjejjourer har ökat

⁶ Prop. 2009/10:55 s. 44.

⁷ Utvärdering av statsbidraget till vissa organisationer inom det sociala området. Verksamhetsåren 2012–2016. Socialstyrelsen 2018.

med cirka 400 procent mellan 2014–2018. Effekterna av bidraget enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer, inklusive de anslagna beloppen, undersöks närmare i avsnitt 5.

Fokus på mäns våld mot kvinnor

En utgångspunkt för denna promemoria är att det offentligas ansvar gäller *samtliga* brottsoffer (se 2 kap. 1 § och 5 kap. 11 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Ett särskilt fokus ligger emellertid på statsbidrag som syftar till att motverka våld mot kvinnor och våld i nära relationer, eftersom sådana bidrag till ideella organisationer har varit de mest omfattande på brottsofferområdet. Dessutom rör de frågor som ryms inom den sektorsövergripande nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2017–2026.⁸

I detta inledande kapitel redogörs övergripande för regeringens politik för det civila samhället, ideella organisationers olika roller och allmänna förutsättningar för statens stöd till dessa organisationer. Vidare beskrivs olika former av statsbidrag, statens uppföljning av bidragen samt regelverket kring statsstöd och upphandling. Därefter följer en genomgång med särskild inriktning på statens stöd till ideella organisationer på brottsområdet. Avslutningsvis redogörs för några statsbidrag inom närliggande områden.

Centrala begrepp

Uttrycket *ideell organisation* är en beteckning för alla civilsamhällets organisationer oavsett associationsform. Därri ryms ideella föreningar, stiftelser och trossamfund samt vissa ekonomiska föreningar. Ett annat begrepp med i princip motsvarande innebörd är *idéburen organisation*. Med hänsyn till att beteckningen ideell organisation är väl inarbetad och frekvent använt i förhållande till statsbidrag på detta område, används i denna promemoria huvudsakligen beteckningen ideell organisation.

Med *kvinnojour* menas en lokal ideella organisation vars verksamhet riktar in sig på att ge stödinsatser till kvinnor och deras barn när det gäller t.ex. rådgivning, samtalsstöd, praktiskt stöd, skyddat

⁸ Skr. 2016/17:10.

boende, information och påverkansarbete. Med *tjejjour* avses en lokal ideell organisation vars verksamhet riktar in sig på att ge stödinsatser för flickor när det gäller t.ex. rådgivning, samtal, annat praktiskt stöd i form av tjejgrupper samt information och påverkansarbete.⁹ Ibland riktar sig sistnämnda verksamhet till alla ungdomar oavsett köns-tillhörighet, och kallas då för *ungdomsjour*.

Beteckningen *mäns våld mot kvinnor* innefattar alla former av våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck med skiftande uttryck såsom könsstympning och tvångsäktenskap, prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Med *våld i nära relationer* avses våld eller andra övergrepp av eller mot närstående. Barn som utsatts för eller bevittnat våld av eller mot närstående inkluderas också i begreppet.

Föreningsbidrag är de kommunala bidrag som kommuner kan lämna till privatpersoner, företag och föreningar som bedriver verksamhet som kompletterar kommunens.

4.2 Allmänna utgångspunkter för statens stöd till civilsamhället

Regeringens politik för det civila samhället

Utgångspunkten för regeringens politik för det civila samhället är att ett starkt civilsamhälle är både en förutsättning och ett uttryck för ett fritt demokratiskt samhälle. Målet för politiken är att villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras, vilket ska ske i dialog med det civila samhällets organisationer. Förutsättningarna ska stärkas för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden både som röstbärare och med en mångfald av verksamheter.¹⁰ Regeringen har presenterat en skrivelse *En politik för engagemang – långsiktighet och oberoende för civilsamhället*¹¹ som beskriver vilka åtgärder som vidtagits under perioden 2014–2018 i syfte att bidra till långsiktiga och stabila villkor för det civila samhället.

⁹ Se förordningen (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer.

¹⁰ Prop. 2009/10:55 s. 44 f.

¹¹ Skr. 2017/18:246.

Det civila samhället utgörs av aktörer vars syfte inte är att skapa vinst för medlemmar, ägare eller annan person. Syftet för dessa sammanslutningar är i stället allmännyttigt eller att möta behov bland medlemmarna själva. Att det övergripande syftet inte är att skapa vinst utesluter dock inte att ekonomisk verksamhet kan bedrivas.¹² Med det civila samhället menar regeringen:

En arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen.

Till det civila samhället räknas både formella organisationer och mer informella och tillfälliga sammanslutningar och nätverk. Organisationerna har en mängd olika associationsformer, men den vanligaste är ideella föreningar. Vidare räknas registrerade tros-samfund, vissa ekonomiska föreningar såsom kooperativ, många stiftelser och vissa aktiebolag till det civila samhället.¹³

Idéburna aktörer

Beteckningen *idéburna aktörer* används bl.a. för organisationer som utför tjänster inom vård, skola, omsorg, ofta mot ersättning av offentlig sektor. Kännetecknande för dessa aktörer är att de frivilligt valt att gå samman kring en idé och värdegrund, att allmännytta eller medlemsnytta är deras främsta drivkraft. De drivs inte av ett vinstsyfte utan eventuella överskott går tillbaka till verksamheten. För idéburna organisationer är den samhällsnytta som verksamheten syftar till själva målet, medan ekonomin är ett medel för att kunna bedriva verksamheten. Regeringen har konstaterat att de idéburna aktörerna inte så lätt går att identifiera när nya regler införs. Regeringens målsättning är att få fler idéburna organisationer att verka som aktörer i välfärden samt att öka den andel av offentligt finansierad eller subventionerad välfärdsverksamhet som bedrivs av idéburna aktörer. En utredare har därför fått i uppdrag att ta fram ett förslag på en tydlig definition av idéburna aktörer. Syftet med en definition är att främja ett ökat idéburet deltagande i välfärden genom att underlätta vid bl.a. bidragsgivning, lagstiftning, köp av

¹² Prop. 2009/10:55 s. 9.

¹³ Skr. 2017/18:246 s. 5.

verksamhet och samverkan. Uppdraget ska redovisas den 14 december 2019.¹⁴

Överenskommelsen med idéburna organisationer på det sociala området

Regeringen undertecknade 2008 en överenskommelse till vilken Sveriges kommuner och landsting (SKL) och närmare 50 idéburna organisationer anslöt sig. Regeringen överlämnade därefter en skrivelse till riksdagen om dialogen och överenskommelsen inom det sociala området.¹⁵ Även om överenskommelsen formellt sett är avslutad, gäller fortfarande de sex grundläggande principer för politiken och dess uppföljning som formulerades i denna, nämligen:

- självständighet och oberoende
 - dialog
 - kvalitet
 - långsiktighet
 - öppenhet och insyn och
 - mångfald.
1. Självständighet och oberoende. Organisationerna och deras medlemmar ska ha möjlighet att självständigt bedriva sin verksamhet utan obefogad kontroll eller inblandning av offentliga aktörer. Det är därför angeläget att säkerställa att den statliga styrningen genom bidrag inte blir alltför omfattande. Nivån på de bidrag som utgår för viss specifik verksamhet inom ett område, ofta genom verksamhets- och projektbidrag bör inte dominera för kraftigt över bidrag som utgår för organisationernas existens och mer generella behov (organisationsbidrag).
 2. Dialog. Förhållandet mellan regeringen och det civila samhället bör präglas av dialog för att bredda och fördjupa beslutsunderlag och för att bidra till ömsesidig förståelse och ömsesidigt förtroende.

¹⁴ Dir. 2018:46.

¹⁵ Skr. 2008/09:207.

3. Kvalitet. Produktion av välfärdstjänster ska hålla god kvalitet oavsett inom vilken samhällssektor den utförs. När den idéburna organisationen utför tillståndspliktig verksamhet eller verksamhet på uppdrag av det offentliga, ska organisationen följa de krav på kvalitet som anges i lagstiftning och som ställs av beställaren. Verksamhet som utförs på uppdrag av det offentliga ska, utöver att möta sådana kvalitetskrav som omfattar alla utförare, kunna redovisa den särart och kvalitet man därutöver arbetar med.
4. Långsiktighet. Goda långsiktiga och stabila förutsättningar är nödvändiga för civilsamhällets existens och verksamhet. Detta omfattar bl.a. stabilitet i bidragssystemen, fördelningen mellan olika bidragsformer, rättsliga förutsättningar och de generella villkoren för civila samhället.
5. Öppenhet och insyn. Förtroende mellan offentliga aktörer och det civila samhället bygger på transparenta beslutsprocesser. Genom det offentliga öppenhet och insyn möjliggörs civilsamhällets funktion som röstbärare och opinionsbildare, samtidigt som delar av civilsamhällets verksamhet finansieras av skattemedel, vilket kräver öppenhet i redovisningen.
6. Mångfald. Samhället välkomnar civilsamhället som utförare av välfärdstjänster. Olikheten är att betrakta som en tillgång i sig som bör ges utrymme genom ersättnings- och bidragssystem samt lagar och regler. Principen rymmer också jämställdhet och icke-diskriminering samt innebär att civilsamhället bör avspela och omfatta människor från olika delar av befolkningen, bl.a. genom att ge goda förutsättningar för människor att engagera sig i det.¹⁶

En grundlagsskyddad rättighet

Såväl FN:s allmänna förklaring för de mänskliga rättigheterna från 1948 som Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna från 1950 (Europa-konventionen) omfattar skydd för föreningsfriheten. I Sverige är föreningsfriheten grundlagsskyddad. I 2 kap. 1 § regeringsformen,

¹⁶ Prop. 2009/10:55 s. 52 och Skr. 2017/18:246 s. 6.

RF, garanteras medborgarnas rätt att sluta sig samman för allmänna och enskilda syften, den s.k. positiva föreningsfriheten. Varje medborgare är också skyddad mot tvång att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för politisk, religiös eller kulturell åskådning, den s.k. negativa föreningsfriheten (2 kap. 2 § RF). Det är inte bara själva bildandet av sammanslutningar som omfattas av föreningsfriheten utan även möjligheten att verka gemensamt inom ramen för sammanslutningen.¹⁷ Även mötesfriheten och yttrandefriheten är grundlagsskyddade rättigheter (2 kap. 1 § RF och yttrandefrihetsgrundlagen).

Det civila samhällets organisationer

I propositionen om en politik för det civila samhället ringas det civila samhällets aktörer in utifrån att de har ett huvudsakligen ideellt syfte. Det innebär att de inte delar ut vinst till medlemmar, ägare eller annan person, utan återinvesterar eventuell vinst i verksamheten. Deras huvudsakliga syfte är i stället allmännytta eller medlemsnytta, ofta både och. Att en organisation har ett ideellt syfte utesluter inte att den har avlönad personal. Här inryms ideella föreningar, registrerade trossamfund, vissa stiftelser samt den s.k. nykooperationen.¹⁸ År 2015 fanns det totalt 244 000 organisationer i det civila samhället, varav 93 000 var ekonomiskt aktiva. Av dessa var det 2 418 organisationer som utförde kommun- och landstingsköpta tjänster inom vård, skola och omsorg. Vid en jämförelse med samtliga privata utförare inom vård, skola och omsorg så stod civila samhällets organisationer för knappt 23 procent av antalet utförare.¹⁹

Ideella föreningar

Knappt 63 procent av organisationerna i det civila samhället tillhör den juridiska formen ideella föreningar.²⁰ Man brukar tala om tre typer av ideella föreningar: 1. föreningar som främjar medlemmars

¹⁷ Prop. 1975/76:209 s. 144.

¹⁸ Prop. 2009/10 :55 s. 27 ff.

¹⁹ <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/naringsverksamhet/naringslivets-struktur/civila-samhallet/pong/statistiknyhet/det-civila-samhallet-2015--satellittrakenskaper/>

²⁰ Ibid.

ekonomiska intressen genom ideell verksamhet, t.ex. fackliga organisationer och branschorganisationer, 2. föreningar som genom ekonomisk verksamhet främjar ideella intressen, t.ex. hemslöjdsföreningar och 3. föreningar som genom icke-ekonomisk verksamhet främjar ideella intressen, t.ex. politiska partier och intresseorganisationer.²¹ Den typ av föreningar som är aktuell inom ramen för denna promemoria ryms företrädesvis inom den sistnämnda kategorin i form av intresseorganisationer.

En juridisk person är ett företag, en verksamhet eller en organisation som kan förvärva rättigheter och ha skyldigheter, precis som en fysisk person. En ideell förening blir en juridisk person redan när den bildas av medlemmarna. För att en ideell förening ska existera i juridisk mening fordras att ett antal individer eller juridiska personer kommer överens om att samverka för en gemensam målsättning. Något krav på registrering finns inte. Överenskommelsen måste dock ha formaliserats i stadgar. Stadgarna är vanligen skriftliga och utgör föreningens viktigaste regelverk. Vidare får det antas vara ett krav för en ideell förening att den har någon form av styrelse eller ledningsorgan som kan företräda föreningen.²²

Stiftelser och ekonomiska föreningar

En stiftelse kännetecknas av att den är en självägande förmögenhet och att den saknar medlemmar och ägare. Normalt bildas en stiftelse genom att någon eller några personer anslår medel som ska användas för att främja ett visst ändamål. Typiskt sett har stiftelsen inte en demokratisk organisationsform vilket inte utesluter att många stiftelser har ett angeläget och allmännyttigt ändamål.²³

Även vissa ekonomiska föreningar kan anses tillhöra det civila samhället, men detta måste bedömas från fall till fall eftersom denna associationsform i sig är skapad utifrån att en ekonomisk förening har till syfte att skapa vinst för sina medlemmar (se 4 § lagen [2018:672] om ekonomiska föreningar). De flesta kooperativ bedrivs i formen av ekonomisk förening. Den s.k. nykooperationen

²¹ Prop. 2009/10:55 s. 28.

²² Prop. 2009/10:55 s. 9 f.

²³ Prop. 2009/10:55 s. 12 f.

brukar anses tillhöra det civila samhället. Det finns även ekonomiska föreningar som har dubbla syften, nämligen att främja såväl sina medlemmars ekonomiska intressen som ideella ändamål.²⁴

4.2.1 Ideella organisationers olika roller

Det civila samhällets och dess aktörer agerar i flera olika roller. Även en och samma organisation kan agera i flera olika roller.²⁵ Ett sätt att beskriva det civila samhällets olika roller finns i propositionen om en politik för det civila samhället, i vilken följande tre roller lyfts fram.

Röstbärare och opinionsbildare

I egenskap av röstbärare och opinionsbildare är organisationerna centrala för demokratin. De kan ge röst åt olika gruppers behov, värderingar och intressen. I denna funktion agerar huvudsakligen demokratiskt uppbyggda organisationer, dvs. de som har formen av en förening eller ett registrerat trossamfund.

Ge service

Ideella organisationer ger i många fall service till sina medlemmar eller till andra utanför organisationen, utan att organisationen tar emot full ersättning för verksamheten.

Utförare och leverantör av tjänster

Med denna roll avses att organisationer utför sådana tjänster som i regel tillhandhålls mot full ersättning, t.ex. uppdragsersättning efter upphandling.

Andra viktiga funktioner som brukar tillskrivas det civila samhället är den som demokratiskola, som en arena för gemenskap och som motvikt till staten och näringslivet.²⁶

²⁴ Prop. 2009/10:55 s. 9, 14 f.

²⁵ Prop. 2009/10:55 s. 42 f.

²⁶ Harding, T. (2012). Framtidens civilsamhälle: underlagsrapport 3 till Framtidskommissionen. Stockholm: Statsrådsberedningen, Regeringskansliet.

Motsättning mellan de olika rollerna?

Rollerna som röstbärare och som utförare framställs ibland som varandras motpoler och som ömsesidigt uteslutande varandra. Det är dock ganska vanligt att ideella organisationer agerar i båda dessa roller, exempelvis vad gäller organisationer som Röda korset, Rädda barnen eller lokala kvinnojourer. Mekanismen beskrivs som att omfattande uppdrag till det civila samhällets organisationer från den offentliga sektorn med medföljande finansiering kan innebära en risk för ett beroendeförhållande som på sikt kan äventyra organisationernas möjligheter att bevaka sina medlemmars intressen eller på annat sätt verka som kritisk röst gentemot den offentliga maktutövningen. För att undvika detta bör villkoren för civilsamhällesaktörernas möjligheter att inneha båda dessa roller samtidigt bevakas parallellt och som del av samma helhet.²⁷ Enligt en undersökning utförd av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF 2018) var det dock få av de svarande organisationerna som upplevde sådana begränsningar av sin självständighet trots att delar av verksamheten bedrivits på offentligt uppdrag.²⁸ Resultatet följer samma mönster som myndighetens tidigare undersökningar visat på.

Riksorganisationer och lokala organisationer

Många organisationer inom det civila samhället har en traditionell föreningsstruktur med lokala och ibland även regionala föreningar samt en central organisation med ett förbundskansli eller motsvarande. De flesta föreningar är lokala och tillhör ett förbund på regional eller nationell nivå.²⁹ Med *riksnivå* avses att organisationen har en riksomfattande organisation. Med *riksintresse* bör enligt regeringen förstås att organisationen bedriver en verksamhet som är

²⁷ Villkor för organisationer med social inriktning. Civila samhällets villkor 2015 med fokus på flyktingmottagande. MUCF 2016. Utvecklingen av ideella föreningsvillkor. Civila samhällets villkor 2016 med fokus på ideella föreningar i utsatta områden. MUCF 2017. Dialog, självständighet och långsiktiga förutsättningar. En uppföljning med ideella föreningar i fokus. Ungdomsstyrelsen 2013.

²⁸ Civilsamhället på landsbygder och i tätort. Villkor och roller för ideella föreningar och samfälligheter 2017. MUCF 2018.

²⁹ Villkor för ideella föreningar och trossamfund. Civila samhällets villkor 2014. MUCF 2014, s.12.

av allmänt intresse i hela landet och inte endast lokalt. Som exempel anges organisationer som representerar någon av Sveriges nationella minoriteter eller organisationer som är bildade på etnisk grund och har medlemmar på ett fåtal orter. Andra exempel är organisationer som utan att vara en riksorganisation representerar personer med funktionsnedsättning, eller organisationer som har en speciell kompetens med nära anknytning till syfte för statsbidraget.³⁰

Med lokala ideella organisationer avses sådana organisationer vars verksamhet bedrivs på lokal nivå. Sådana organisationer kan, men behöver inte, vara anslutna till en riksorganisation.

4.2.2 Ideella organisationers finansieringskällor

Ideella organisationer har i regel en rad olika finansieringskällor, såsom intäkter av olika slag (t.ex. medlemsavgifter, försäljning av varor och tjänster), bidrag från kommuner och landsting, statsbidrag, gåvor och donationer samt ersättning för offentliga uppdrag. Inom ramen för MUCF:s årliga uppföljning av villkoren för det civila samhället bad myndigheten civilsamhällets organisationer med social inriktning att uppskatta vilka inkomstkällor som är de mest betydelsefulla för organisationerna. Runt en fjärdedel av organisationerna uppgav bidrag för verksamheten från kommun, stat eller region/landsting som en av de enskilt viktigaste inkomstkällorna. En annan lika viktig inkomstkälla var ersättning för offentligt upphandlad verksamhet respektive ersättning från andra uppdrag åt offentlig sektor.³¹ Statskontoret har i en utvärdering av MUCF:s verksamhet uppgett att de organisationer som stöds av MUCF (dvs. främst barn- och ungdomsorganisationer, hbtq-organisationer och organisationer bildade på etnisk grund) i genomsnitt får 60–70 procent av sina intäkter från bidragen. Statskontoret uttryckte oro över detta förhållande, mot bakgrund av att den ideella sektorn ska vara oberoende och självständig i förhållande till offentliga aktörer.³² Det varierar dock hur beroende olika organisationer är av statligt stöd. Enligt Socialstyrelsens utvärdering av statsbidrag till vissa organisationer på det sociala området framgår att organisationerna

³⁰ Prop. 2009/10:55 s. 159.

³¹ Villkor för organisationer med social inriktning. Civila samhällets villkor 2015 med fokus på flyktningmottagande. MUCF 2016.

³² Myndighetsanalys av MUCF. Statskontoret 2017:13.

är olika beroende av detta statsbidrag. För riksorganisationerna för kvinno- och tjejjourer utgör statsbidraget i praktiken den huvudsakliga inkomstkällan. För andra organisationer finansierar statsbidraget en mindre del av verksamheten eller specifika projekt. Majoriteten av de organisationer som ingått i utvärderingen försöker utveckla ytterligare intäktskällor såsom ersättning för utbildningsinsatser eller ersättning eller annat stöd inom ramen för idéburet offentligt partnerskap, IOP.³³

När det gäller ideella organisationer på brottsofferområdet och deras inkomstkällor, se närmare avsnitt 4.3.

4.2.3 Olika former av statsbidrag

De vanligaste formerna av statsbidrag till ideella föreningar är organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag. En och samma förordning kan dock avse flera former av bidrag. Statsbidrag ska skiljas mot *uppdragsersättning*, som är den ersättning som en organisation får för att utföra en tjänst.³⁴ Ett exempel på det sistnämnda är när kommunen beslutar om en insats enligt socialtjänstlagen och uppdrar åt en ideell förening att genomföra den beslutade insatsen. Uppdraget innebär att kommunen köper en tjänst av föreningen och ersättningen för uppdragets utförande räknas inte som ett bidrag.

Organisationsbidrag

Ett organisationsbidrag är ett generellt bidrag till en ideell organisation, där bidraget inte avgränsas till särskilda verksamheter. Regeringen har i propositionen om en politik för det civila samhället uttalat att det bör eftersträvas att andelen organisationsbidrag ökar i förhållande till mer detaljstyrda bidrag, såsom verksamhetsbidrag- och projektbidrag, inom respektive bidragssystem. Det bör dock finnas utrymme för flexibilitet med hänsyn till varje bidragssystem

³³ Utvärdering av statsbidraget till vissa organisationer inom det sociala området. Verksamhetsåren 2012–2016. Socialstyrelsen 2018.

³⁴ Bidrag till ideella organisationer. Kartläggning, analys och rekommendationer (2004:17). Statskontoret 2004.

och områdes karaktär.³⁵ I regeringens skrivelse *En politik för engagemang – långsiktighet och oberoende för civilsamhället* anges att en fortsatt prioritering av organisationsbidrag bidrar till att trygga civilsamhällets röstbärrroll och därmed också dess roll i demokratin.³⁶ År 2016 uppgick de generella bidragen (i detta fall såväl organisations- som verksamhetsbidrag) till 77 procent, vilket är en ökning jämfört med föregående år.³⁷

Organisationsbidrag utgår enligt propositionen om en politik för det civila samhället³⁸ från vissa baskriterier utan att ställa några tydliga krav på motprestationer eller resultat. De strukturella villkoren för att uppbära organisationsbidrag är att organisationen

- saknar vinstsyfte
- har ett syfte som överensstämmer med syftet för bidraget och som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle,
- är demokratiskt uppbyggd,
- i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning samt ålder, om det inte finns ett legitimt ändamål för särbehandling,
- har en riksomfattande organisation med lokal eller regionalt förankrad verksamhet eller har ett riksintresse,
- har ett antal enskilda medlemmar eller är en sammanslutning av organisationer som har enskilda medlemmar,
- har bedrivit verksamhet under minst två år, och
- inte har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller är i likvidation eller försatt i konkurs.

³⁵ Prop. 2009/10:55 s. 138.

³⁶ Skr. 2017/18:246 s. 22.

³⁷ Prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 17 s. 30.

³⁸ Prop. 2009/10:55 s. 148.

Verksamhetsbidrag

Ett verksamhetsbidrag är ett bidrag som är riktat till en viss eller till flera angivna verksamheter som organisationen bedriver. Ett verksamhetsbidrag har som syfte att stödja organisationen för vad den gör i form av en viss aktivitet eller verksamhet. Här kan staten ställa tydliga krav på motprestation, måluppfyllelse och resultat.³⁹

Projektbidrag

Projektbidrag är ett riktat bidrag till ett projekt, dvs. till en i tiden avgränsad verksamhet.

När ska vilken typ av bidragsform väljas?

Enligt Statskontoret bör motivet för bidraget vara utgångspunkten för val av bidragsform. Bidragsformen påverkar sedan vilken styrning från statens sida som är lämplig.⁴⁰ *Organisationsbidrag* är en lämplig form för att stödja det civila samhällets organisationer i deras roll som röstbärare eller intresseorganisation. Organisationsbidragen kan förenklat sägas stödja det civila samhällets organisationer för vad de är, inte för vad de gör, eftersom de utgår från vissa baskriterier utan ställa några tydliga krav på motprestationer. *Verksamhetsbidrag* bör väljas när syftet är att stödja en organisation inom det civila samhället i dess roll att ge service till såväl medlemmar som personer i allmänhet. Det är då fråga om att stödja organisationen för vad den gör i form av en viss aktivitet eller verksamhet. Här bör staten kunna ställa tydliga krav på motprestation. Om syftet är att stödja en viss verksamhet som vid verksamhetsbidrag, men denna verksamhet är av mer tillfällig och begränsad karaktär, är *projektbidrag* en lämpligare form. Även för dessa bidrag bör det vara möjligt att formulera preciserade mål.⁴¹ Verksamhets- och projektbidrag söks i allmänhet i konkurrens, medan organisationsbidrag brukar delas ut till alla sökande som är behöriga.

³⁹ Prop. 2009/10:55 s. 141 f.

⁴⁰ Bidrag till ideella organisationer. Kartläggning, analys och rekommendationer (2004:17). Statskontoret 2004.

⁴¹ Prop. 2009/10:55 s. 141. Se även SOU 2007:66.

4.2.4 Statens styrning av statsbidrag

Förordningsstyrda och icke- förordningsstyrda bidrag

Regeringen kan besluta om särskilda förordningar för bidrag. I så fall styrs villkoren för bidraget av förordningen. Det förekommer att villkoren i förordningen kompletteras i regleringsbrevet till den myndighet som enligt förordningen ska besluta om statsbidraget, med närmare anvisningar avseende det belopp som ska fördelas. Inte alla statsbidrag till civilsamhällets organisationer styrs av särskilda förordningar. Ibland ger regeringen istället en myndighet i uppdrag i regleringsbrevet eller i ett särskilt regeringsbeslut att fördela statsbidrag. Ibland delar regeringen själv ut statsbidrag.

Andelen förordningsstyrda statsbidrag har ökat under senare år.⁴² Regeringen har bedömt att de större och mer permanenta bidragen till det civila samhällets organisationer normalt bör grundas på förordningar.⁴³ I en departementspromemoria som har utarbetats vid Kulturdepartementet *Långsiktigt stöd till det civila samhället* (Ds 2018:13) görs bedömningen att det bör eftersträvas att förordningarna bör utformas på ett enhetligt sätt, särskilt när det gäller organisationsbidrag.⁴⁴

Beslutande aktörer

Riksdagen fattar beslut om statsbudgeten, vilken sätter ramarna för vilka bidrag som ska ges och vilka belopp som anslås till detta. Bidragen till civilsamhällets organisationer fattas i de flesta fall av myndigheter med utgångspunkt i förordningar eller uppdrag i regleringsbrev. Regeringen kan även själv besluta om att lämna statsbidrag.

Beställningsbemyndiganden

Regeringen kan ansöka hos riksdagen om att den ska ge regeringen ett bemyndigande att få besluta om vissa bidrag för en längre period än det närmaste budgetåret, ett s.k. *beställningsbemyndigande*. Med

⁴² Skr. 2017/18:246 s. 23.

⁴³ Prop. 2009/10:55 s. 138.

⁴⁴ Ds 2018:13 s. 74.

utgångspunkt i detta bemyndigande kan regeringen i sin tur ge den myndighet som ska besluta om ett visst bidrag rätt att få besluta om bidrag för längre tid än det närmaste budgetåret, i enlighet med regeringens beställningsbemyndigande. I praktiken betyder detta för myndigheter som fördelar olika statsbidrag en möjlighet att fördela ett bidrag redan före det att myndigheten har mottagit regleringsbrevet för ett visst år. När det exempelvis gäller statsbidrag enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer kan den myndighet som beslutar om detta bidrag, Socialstyrelsen, bevilja bidrag för en tidsperiod om två år. Beslut om bidrag kan fattas redan under året före bidragsåret.

I departementspromemorian om ett långsiktigt stöd till det civila samhället görs bedömningen att huvudinriktningen bör vara att berört departement äskar ett minst tvåårigt beställningsbemyndigande för anslag om statsbidrag.⁴⁵

Uppföljning och redovisning

Regeringen har i propositionen om en politik för det civila samhället bedömt att ett antal principer bör gälla för styrningen av de statliga bidragen till det civila samhällets organisationer.⁴⁶ Det bör bl.a.

- finnas mätbara mål för alla bidragen (med undantag för organisationsbidragen),
- göras bedömningar av resultat och effekter (med undantag för organisationsbidragen),
- ställas krav på god ekonomisk redovisning, och
- genomförs oberoende utvärderingar.

I förordningar om statsbidrag till civilsamhällets organisationer anges ofta att en organisation som har tagit emot statsbidrag ska lämna en redovisning av bidragets användning till den beslutande myndigheten. Det är likaså ett vanligt krav att den myndighet som fattar

⁴⁵ Ds 2018:13 s. 69.

⁴⁶ Prop. 2009/10:55 s. 138.

beslut om bidraget årligen ska lämna en redovisning av det statsbidrag som har lämnats till regeringen.⁴⁷ Därutöver gäller även enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag att myndigheterna ska redovisa verksamhetens resultat i förhållande till de mål och krav på återrapportering som regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut.

4.2.5 Statsstöd och upphandling

Regler om statligt stöd

Reglerna om statsstöd finns i artikel 107–109 i EUF-fördraget och är tillämpliga om stödmottagaren bedriver *ekonomisk verksamhet*. Syftet med reglerna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids. Med statsstöd menas att staten, en kommun eller ett landsting stöttar en viss verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden, genom att det gynnar en viss verksamhet eller produktion. För att räknas som statsstöd måste medlen också ha en potentiell påverkan på konkurrensen och på handeln mellan EU:s medlemsstater (se artikel 107.1 EUF-fördraget). Enligt EU-domstolens rättspraxis är dock dessa krav lågt ställda. Oftast anses de vara uppfyllda när en ekonomisk verksamhet har fått en fördel.

Undantag från huvudregeln om att anmäla statligt stöd till kommissionen

Enligt huvudregeln ska statlig finansiering som uppfyller kriterierna i artikel 107.1 i fördraget anmälas till kommissionen för att få godkännande, i enlighet med artikel 108.3 i fördraget. Det offentliga kan dock under vissa förutsättningar ge stöd utan att först behöva invänta något godkännande, enligt följande.

⁴⁷ Se t.ex. 15 § förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m.

1. Stöd om maximalt 200 000 euro fördelat på tre år per stödmottagare, om stödet är av mindre betydelse⁴⁸,
2. tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som avser stöd om maximalt 500 000 euro fördelat på tre år per stödmottagare⁴⁹, eller
3. stöd som omfattas av tillämpningsområdet och villkoren enligt den allmänna gruppundantagsförordningen.⁵⁰ Kategorier av stöd som omfattas är bl.a. stöd till miljöskydd, forskning, utbildning, avhjälpa skador som orsakats av vissa naturkatastrofer och regionalstöd.

Utöver vad som anges enligt ovan nämnda förordningar, finns det vissa omständigheter som sammantaget innebär att medlen inte anses gynna mottagaren vilket innebär att statsstödsreglerna inte är tillämpliga. Kriterierna för detta slås fast i en dom från EU-domstolen i det s.k. Altmarkmålet. Enligt domen måste då fyra kriterier vara uppfyllda.

- Företaget i fråga ska ha ålagts en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och denna skyldighet ska vara klart definierad.
- De kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknades ska vara fastställda i förväg på ett objektivet och öppet sätt.
- Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som uppkommer i samband med skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av denna skyldighet.

⁴⁸ Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

⁴⁹ Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

⁵⁰ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

- I frånvaro av ett offentligt upphandlingsförfarande, ska storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på grund av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag normalt skulle ha haft med tillägg för en rimlig vinst.

Sammanfattningsvis krävs det alltså att uppdraget är tydligt definierat innan någon anförtros att utföra uppdraget och att verksamheten antingen upphandlats eller ersätts på ett sätt som säkerställer att bara kostnader av betydelse för en effektiv organisation ersätts.

Kommissionen har antagit ett beslut om tillämpningen av artikel 106.2 i EUF-fördraget vad gäller statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster.⁵¹ Beslutet tar sikte på sådant stöd som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I beslutet specificeras villkoren för när ett stöd som inte uppfyller de fyra altmarktkriterierna undantas från genomförandeförbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget. Den förväntade årliga ersättningen för tjänsten får inte överstiga 15 miljoner euro.

Ekonomisk verksamhet

Begreppet *ekonomisk verksamhet* ska enligt Europeiska kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd tolkas mycket brett och omfattar varje organisation – oavsett juridisk form, ägande eller finansiering – som med eller utan vinstsyfte köper eller säljer varor eller tjänster på en eller flera marknader. Även staten eller kommunala organ omfattas. Detsamma gäller t.ex. en stiftelse eller en ideell förening. Vissa mottagare kan uppvisa kriterier av både ekonomisk och social karaktär. En enhet som bedriver både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet är att betrakta som ett företag endast med avseende på den ekonomiska verksamheten så länge som den inte har en nödvändig koppling till den icke-ekonomiska verksamheten.⁵² För att klargöra skillnaden mellan ekonomisk

⁵¹ Kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse 2012/21/EU.

⁵² Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikeln 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01).

och icke-ekonomisk verksamhet har EU-domstolen konsekvent slagit fast att all verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad utgör ekonomisk verksamhet. Frågan om det finns en marknad för en viss tjänst beror på hur en viss tjänst organiseras i den berörda medlemsstaten. Mot denna bakgrund gäller t.ex. reglerna om statligt stöd endast om en viss verksamhet tillhandahålls i en marknadsmiljö.

Begreppet ”tjänster av allmänt intresse”

Tjänster av allmänt intresse omfattar både tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, på engelska *service of general economic interest* (SGEI) och icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, på engelska *service of general interest* (SIG).⁵³ Tjänster av allmänt intresse är bl.a. hälso- och sjukvård, renhållning, bibliotek och utbildning i viss utsträckning. EU-domstolen har ställt upp ett antal kriterier som ska vara uppfyllda för att en tjänst ska anses som allmännyttig.⁵⁴ Tjänsten ska

- vara betydelsefull för konsumenterna,
- vara öppen för alla konsumenter, och
- tillhandahållas på likartade villkor.

Icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse

Icke-ekonomiska tjänster är tjänster som inte är av ekonomisk art. Fördragets regler om fri rörlighet och konkurrens är inte tillämpliga på åtgärder som rör icke-ekonomiska tjänster. Tjänstens ekonomiska art kan skilja sig åt från en medlemsstat till en annan. Huruvida t.ex. sociala trygghetssystem ska anses omfatta ekonomisk verksamhet beror på hur de är inrättade och strukturerade. I Sverige finns inslag av konkurrens inom exempelvis socialtjänst och hälso- och sjukvård, eftersom det enligt den svenska ordningen är möjligt att ge privata aktörer i uppdrag att utföra offentligt finansierade tjänster. Även om dessa tjänster i sin helhet finansieras av det allmänna kan

⁵³ Protokoll nr 26 om tjänster av allmänt intresse.

⁵⁴ Jfr mål C-393/92, *Commune d'Almelo* f.fl. mot NV Energiebedrijf Ijsselmij, punkt 48.

de utgöra ekonomisk verksamhet som omfattas av statsstödsreglerna. Rättsläget är dock oklart. Myndighetsutövning eller när offentliga organ agerar i egenskap av offentliga myndigheter (såsom exempelvis är fallet när en upphandlande enhet införskaffar varor och tjänster till den egna verksamheten) omfattas inte av artikel 107.1 i EUF-fördraget. Offentlig maktutövning, såsom begreppet har definierats i EU-domstolens rättspraxis, sammanfaller i stort med den svenska termen myndighetsutövning.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Artikel 106.2 i EUF utgör den rättsliga grunden för en bedömning av huruvida statligt stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är förenligt med den inre marknaden. Kommissionen har i ett beslut⁵⁵ och en förordning⁵⁶ närmare förtydligat och föreskrivit villkor för när försumbart stöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt intresse inte ska anses vara statligt stöd. Med försumbart stöd avses ett belopp som inte överstiger 500 000 euro per företag under en treårsperiod.

Tjänster som ideella organisationer utför på det offentligas uppdrag omfattas av regelverket för offentlig upphandling

Regler om statsstöd och upphandling är nära sammankopplade

Definitionen av *ekonomisk verksamhet* enligt regelverket om statligt stöd har kopplingar till den typ av konkurrensutsättning som sker vid offentlig upphandling. Enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, definieras offentlig upphandling som de åtgärder som en upphandlande myndighet vidtar i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt. Bedömning av om det föreligger en upphandlingspliktig avtalsituation ska ske utifrån EU-rätten. Utförandet av vissa centrala

⁵⁵ Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

⁵⁶ Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

välståndstjänster är obligatoriska för kommuner och landsting. Dessa kan dock överlämnas till annan utförare än kommunen eller landstinget (se 2 kap. 5 § SoL och 14 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen [2017:30], HSL). Utförandet av sådana tjänster kräver detaljreglering eftersom de ska uppfylla vissa krav i lagstiftningen och i och med att en sådan reglering sker måste tjänsterna sannolikt upphandlas.⁵⁷

Vid sidan av LOU finns även lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV. Kommuner eller landsting kan anförtro utförandet av sociala tjänster till privata aktörer enligt LOV. Alla leverantörer som uppfyller de krav som myndigheten har fastställt i ett förfrågningsunderlag ska godkännas. De godkända leverantörerna konkurrerar med kvalitet, som den enskilde väljer utifrån. Det är tillåtet att myndigheter ingår avtal med samtliga leverantörer som uppfyller i förväg fastställda villkor utan att något urval sker.⁵⁸

Anpassade villkor i LOU för idéburna organisationer

Det framgår av överenskommelsen med idéburna organisationer på det sociala området att idéburna organisationer enligt principen om mångfald välkomnas som utförare inom det sociala området. Flera utredningar på senare tid har föreslagit regeländringar i syfte att underlätta för idéburna organisationer att bedriva verksamhet på marknaden. I utredningen om ett stärkt civilsamhälle⁵⁹ framhålls att civilsamhället bör tillförsäkras en palett av möjligheter för att utifrån egna förutsättningar bedriva verksamhet. I välfärdsutredningen⁶⁰ har dessa förslag utvecklats vidare. Regeringen har med utgångspunkt i utredningen föreslagit vissa ändringar i LOU som trädde i kraft den 1 januari 2019.⁶¹ Lagändringarna innebär bl.a. att vissa sociala tjänster vars värde beräknas understiga tillämpligt EU-tröskelvärde på 750 000 euro ska omfattas av endast ett fåtal regler i LOU. Vidare ska upphandlande myndigheter få reservera deltagandet i upphandlingar av vissa välfärdstjänster för organisationer som uppfyller angivna krav i lagen.

⁵⁷ SOU 2016:78 s. 621.

⁵⁸ EU domstolens dom den 2 juni 2016 Falk Pharma, C-410/14, EU:C2016:399.

⁵⁹ SOU 2016:13.

⁶⁰ SOU 2016:78.

⁶¹ Prop. 2017/18:158.

I betänkandet av utredningen om vissa förenklade upphandlingsregler⁶² lämnas ytterligare förslag till ändringar i befintliga författningar om offentlig upphandling bl.a. med avseende på upphandlingar under EU:s tröskelvärden.

Idéburet offentligt partnerskap

På senare år har idéburet offentligt partnerskap (IOP) blivit en allt viktigare samverkansform mellan det offentliga och den idéburna sektorn. Enligt välfärdsutredningen underlättar partnerskapet för idéburna aktörer att utvecklas och möjliggör en mer framskjuten roll för dessa aktörer som utförare av tjänster inom det sociala området.⁶³ Föreningen Forum –idéburna organisationer med social inriktning har tagit fram ett antal kriterier för att ett IOP ska kunna ingås:⁶⁴

- verksamheten sker på initiativ av den idéburna organisationen
- verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program eller plan där de idéburna organisationerna särskilt nämns
- verksamheten kan inte ses som en del av föreningsbidraget
- det finns inte en marknad eller konkurrenssituation att vårda
- båda parter finansierar verksamheten (med pengar eller andra insatser)
- verksamheten inte detaljregleras från kommunens sida
- verksamheten avses bedrivas under en längre tid.

Det krävs juridiska avvägningar vid ingående av ett IOP, bl.a. i förhållande till kommunalrätten, upphandlingsrätten och EU:s statsstödsregler.⁶⁵ Välfärdsutredningen konstaterar att förutsättningarna för IOP varierar avseende såväl samarbetsformer som verksamheter och bedömer att det inte är möjligt att generellt ange om modellen är förenlig med bl.a. upphandlingsrätten. En sådan bedömning måste

⁶² SOU 2018:44.

⁶³ SOU 2016:78 s. 616 ff.

⁶⁴Handledning i ditt arbete med Idéburet Offentligt Partnerskap, Forum –idéburna organisationer med social inriktning 2017.

⁶⁵ SOU 2013:12 s. 506 ff. och SOU 2016:13 s. 406 ff.

därför ske i det enskilda fallet, utifrån vilken verksamhet som avses och de specifika förutsättningarna som gäller i varje partnerskap.⁶⁶ En utredare har fått i uppdrag att föreslå riktlinjer, kriterier eller andra tillämpbara instrument för ingående av IOP, i syfte att främja samverkan mellan idéburna aktörer och det offentliga. Uppdraget ska redovisas senast den 14 december 2019.⁶⁷

4.3 Statsbidrag och andra bidrag till vissa organisationer på brottsofferområdet

De ideella organisationerna på brottsofferområdet består främst av cirka 150 kvinnojourer eller kvinno- och tjejjourer, ett 70-tal renodlade tjejjourer, varav några är ungdomsjourer, samt 78 brottsofferjourer. Det stora flertalet av kvinnojourer och tjej- och ungdomsjourer är anslutna till någon av de båda riksorganisationerna Unizon eller ROKS. De lokala brottsofferjourerna är i regel anslutna till riksorganisationen Brottsofferjouren Sverige.

Om brottsofferorganisationernas verksamhet

Kommunen ansvarar för att ge skydd och stöd till brottsoffer

Det framgår av socialtjänstlagen att socialnämnden ansvarar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § SoL). I 5 kap. 11 § SoL tydliggörs särskilt socialnämndens ansvar för brottsoffer och deras närstående. Likaså tydliggörs i bestämmelsen ansvaret för att ge stöd till våldsutsatta kvinnor, barn som utsatts för brott och barn som bevittnat våld. Socialstyrelsen har även tagit fram föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer, som innehåller närmare bestämmelser om socialnämndens och vårdgivares ansvar. Socialnämnden ansvarar alltså för att enskilda vid behov ska kunna få skydd och stöd, och en av de insatser som vid behov kan erbjudas är skyddat boende (prop. 2006/07:38 s. 44). Skyldigheten att tillhandahålla skyddat boende stadgas i Istanbulkonventionen och Brottsofferdirektivet. Rege-

⁶⁶ SOU 2016:78 s. 622.

⁶⁷ Dir. 2018:46.

ringen har bedömt att Sverige uppfyller kraven i Istanbulkonventionen och i Brottsofferdirektivet (prop. 2013/14:208 s. 94 f., prop. 2014/15:77 s. 13 samt Ds 2014:14 s. 101 f.).

Kommuners respektive kvinnojourers uppdrag

När en kommun ger en kvinnojour i uppdrag att genomföra socialtjänstinsatser, t.ex. i form av skyddat boende, ansvarar kommunen ytterst gentemot den enskilde för att insatserna håller god kvalitet (3 kap. 3 § SoL). Samtidigt har kvinnojouren ett eget ansvar för att insatserna håller god kvalitet och det offentliga regelverket gäller för jouren vid utförandet av insatserna. Det betyder att kvinnojouren ska följa reglerna enligt socialtjänstlagen om god kvalitet och systematiskt kvalitetsarbete, dokumentationsplikt, anmälningsskyldighet vad gäller barn som far illa, tystnadsplikt och lex Sarah. Vidare omfattas jouren av Inspektionen för vård och omsorgs tillsynsansvar. Kommunen ansvarar också för kontroll och uppföljning av verksamhet som den har överlämnat till annan att utföra (se 6 kap. 6 § och 10 kap. 1 § kommunallagen [2017:725], KL).

Det är viktigt att betona att varje kvinnojour i kraft av sin självständiga ställning har rätt att välja om den vill vara utförare av socialtjänst eller inte. I kvinnojourens självständiga roll som opinionsbildare eller då jouren erbjuder tjänster till enskilda som inte kommer dit inom ramen för insatser enligt socialtjänsten, gäller inte det offentliga regelverket för jouren.

Även om det i juridisk mening inte kan sägas vara oklart när ett uppdragsförhållande råder⁶⁸, kan det ibland hos kommuner och/eller kvinnojourer råda en osäkerhet kring förväntningar, ansvar och uppdrag. Denna osäkerhet ger uttryck för en slags gråzon, som har uppmärksamats bl.a. i betänkandet *Att ta ansvar för sina insatser*⁶⁹.

⁶⁸ Socialstyrelsen har redogjort för rättsläget i ett meddelandeblad nr 2/2012 Socialnämnders respektive ideella föreningars ansvar för god kvalitet m.m. vid utförandet av insatser enligt socialtjänstlagen.

⁶⁹ SOU 2006:65. Se även Inspektionen för vård och omsorgs slutrapport från en nationell tillsyn 2012–2013. Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) 2014.

Rätten till stöd och skydd i förhållande till rätten att bedriva organisation

Som framgår ovan syftar politiken för det civila samhället ytterst till att slå vakt om ett fritt och demokratiskt samhälle. Organisationernas självständiga roll i demokratin ska ses som utgångspunkten.⁷⁰ Denna roll har sin utgångspunkt i en grundlagsskyddad rättighet och staten kan rikta statsbidrag till organisationer som utövar denna rättighet. På lokal nivå kan kommuner ge stöd till lokala organisationer i form av föreningsbidrag.

Denna rättighet ska skiljas från rätten som tillkommer enskilda att vid behov få stöd och hjälp av socialnämnden (se 2 kap. 1 §, 4 kap. 1 § och 5 kap. 11 § SoL). Om socialnämnden beslutar om stöd och hjälp till en enskild, kan nämnden överlåta genomförandet av insatsen till en annan utförare, t.ex. en ideell kvinnojour. Det blir då fråga om en avtalssituation mellan kommunen och den som genomför insatsen, för vilken uppdragsersättning ska utgå i enlighet med regelverket för upphandling.

Kvinno- och tjejjourernas roll och uppgifter

Kvinnjourernas huvudsakliga verksamhet kan delas in i tre huvudområden:

- påverkansarbete med opinionsbildning och kunskapsutveckling inom området mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer,
- erbjuda rådgivning och stöd till våldsutsatta, och
- bedriva skyddat boende för våldsutsatta kvinnor och deras medföljande barn.

Tjejjourerna verkar endast inom ramen för de två första punkterna. De bedriver således inte någon verksamhet i form av skyddat boende. *Ungdomsjourer* bedriver i huvudsak samma verksamhet som tjejjourer, men riktar sig till alla unga människor oavsett köns-tillhörighet.

⁷⁰ Prop. 2009/10:55 s. 48.

Opinionsbildning

Den opinionsbildande roll som kvinnojourerörelsen står för handlar om att ge röst åt utsatta kvinnor, tjejer och barns upplevelse av våld, bedriva opinionsbildning och påtala brister när det gäller stöd för våldsutsatta kvinnor, tjejer och barn. Hit hör även våldsförebyggande arbete och arbete med normer och värderingar.

Rådgivning och stöd

Kvinno- och tjejjourerna bedriver också verksamhet i form av att erbjuda samtalsstöd, information via telefon eller chatt samt rådgivning när det gäller exempelvis ekonomi, juridik, rättsväsende och annan samhällsinformation. Vissa jourer har en öppen verksamhet dit våldsutsatta kvinnor eller tjejer kan vända sig för att få stöd. Denna verksamhet ges i regel utom ramen för det som är socialtjänst, dvs. de flesta kvinnor eller tjejer kommer inte dit via socialtjänsten. Det förekommer även att vissa kvinnojourer har stödverksamhet till kvinnor som har lämnat jourens skyddade boende, s.k. eftervård.

Skyddat boende

Av kvinnojourerna driver de allra flesta skyddat boende som huvudsaklig eller del av verksamheten.⁷¹ Insatsen skyddat boende är inte tydligt lagreglerad eller juridiskt definierad. Det finns dock en beskrivande definition av skyddat boende i Socialstyrelsens termbank, som definierar insatsen som *ett boende som tillhandahåller platser för heldygnsvistelse avsedda för personer som behöver insatser i form av skydd mot hot, våld eller andra övergrepp*.⁷² Runt 70 procent av de skyddade boendena uppskattas drivas i ideell regi, jämfört med cirka 20 procent i kommunal regi och 10 procent i privat vinstdrivande regi.⁷³ Det saknas officiell statistik, men runt 3 000 barn och lika många vuxna vistas varje år i skyddat boende.⁷⁴ De allra flesta av dem som vistas i skyddat boende kommer till kvinnojourer

⁷¹ Enligt uppgift från Unizon (maj 2018) driver 90 av 94 av Unizons kvinnojourer skyddat boende.

⁷² I SOU 2017:112 föreslås en lagreglering och definition av skyddat boende. Förslagen bereds inom regeringskansliet.

⁷³ SOU 2017:112 s. 290.

⁷⁴ Kvalitet i skyddade boenden. En enkätundersökning 2016. Socialstyrelsen 2016.

via socialtjänsten. Varje kvinnojour är en självständig förening och har därmed möjlighet att avstå från att utföra socialtjänst och de kan därför ta emot kvinnor som av olika skäl inte önskar kontakt med socialtjänsten. När vuxna skyddssökande tar med sig barn till jouten, blir dock alltid socialtjänsten involverad. Detta eftersom det är socialtjänsten som ansvarar för att barn som vistas i skyddat boende får sina rättigheter tillgodosedda, t.ex. i form av stöd- och hjälpinsatser (se artikel 19 och 39 barnkonventionen). Socialtjänsten ansvarar vidare för att se till att barn i skyddat boende får sin skolgång ordnad, är skyddade från våld under vistelsetiden samt får sina behov av hälso- och sjukvård tillgodosedda.

Kommunens finansiering av lokala kvinno- och tjejjourer

Uppdragsersättning

För kommuner som köper tjänster av enskilda verksamheter gäller regelverket om offentlig upphandling enligt LOU alternativt LOV. Det betyder att kvinnojourer som erbjuder tjänsten skyddat boende på marknaden ska få uppdragsersättning för denna tjänst. Uppdragsersättning brukar i regel utgå i form av s.k. dygnsavgifter.

Kommunala föreningsbidrag

En kommun kan lämna bidrag till privatpersoner, företag och ideella organisationer som bedriver egen verksamhet, s.k. föreningsbidrag (som ofta har formen av ett verksamhetsbidrag). För att klargöra skiljelinjen mellan föreningsbidrag och uppdragsersättning har Socialstyrelsen hänvisat till ett tjänsteutlåtande från Stockholm stad enligt vilket föreningsbidrag kan lämnas när den enskilda verksamheten kompletterar kommunens verksamhet, under förutsättning att kommunen inte ställer krav på hur den utförs.⁷⁵ Föreningsbidraget syftar, på liknande sätt som statsbidragen, primärt till att underlätta för olika organisationer i det civila samhället att bedriva

⁷⁵ Socialtjänstförvaltningen, kansliavdelningen, Stockholms stad, Intressekonflikter, upphandling kontra verksamhetsbidrag, tjänsteutlåtande DNR 3.5-0536/2008, Socialstyrelsen meddelandeblad nr 2/2012 Socialnämnders respektive ideella föreningsansvar för god kvalitet m.m. vid utförandet av insatser enligt socialtjänstlagen.

sin verksamhet (t.ex. lokala idrottsföreningar eller scoutkårer). Bidraget syftar alltså inte till att tillgodose kommunens behov av att tillhandahålla en viss tjänst som socialnämnden har ett rättsligt ansvar för.⁷⁶ Kommunen kan ge föreningsbidrag till en ideell förening i den delen som föreningens verksamhet kompletterar kommunens. En ideell organisation kan alltså få både ett föreningsbidrag för den del av verksamheten som kompletterar kommunens och samtidigt få ersättning (dygnersättning eller motsvarande) för den del av verksamheten som genomför insatser på uppdrag av socialnämnden.⁷⁷

Brottsofferjourernas roll och uppgifter

Brottsofferjouren Sverige är en riksorganisation som arbetar för bättre villkor för alla brottsoffer oavsett kön, ålder, sexuell läggning, religion, etnisk tillhörighet eller funktionsnedsättning. Stöd ges till brottsutsatta personer, vittnen, anhöriga och vänner. Såväl nationellt som på lokal nivå bedriver organisationerna ett opinionsbildande arbete för att ge röst åt utsatta personer och påtala brister i stödet till brottsoffer. Den största målgruppen som brottsofferjourerna kommer i kontakt med är personer som har utsatts för våld i nära relationer. Volontärerna i de lokala brottsofferjourerna består av stödpersoner som ger stöd till brottsutsatta, vittnen och anhöriga. Stödet består av att ge information och tillhandahålla rådgivning, krisbearbetning och medmänskligt stöd. Där finns också vittnesstöd som ger opartisk information om rättsprocessen till brottsutsatta, vittnen, anhöriga och misstänkta gärningspersoner. Vidare informeras om rätten till skadestånd. Varje år får cirka 90 000 brottsoffer, anhöriga och vittnen stöd av de lokala jourerna. Två av jourerna har samtidigt verksamhet som kvinnojour. Dessa kvinnojouer ingår i såväl Brottsofferjouren Sverige som i Unizon.

Mansjourer m.m.

Mansjourer erbjuder riktat stöd till män som utsatts för våld och/eller utsätter andra för våld. Utredningen om återfallsföre-

⁷⁶ SOU 2017:112 s. 314 och 321.

⁷⁷ SOU 2017:112 s. 321.

byggande insatser för män som utsätter närstående för våld⁷⁸ har låtit kartlägga civilsamhällets organisationer inom området. Enligt denna kartläggning finns några få ideella organisationer som är inriktade på att erbjuda insatser till våldsutövande män. När det gäller det särskilda statsbidrag mot våld i nära relationer som Socialstyrelsen fördelar, var det exempelvis sex mansjourer eller motsvarande verksamhet som fick del av bidraget.

Den ideella organisationen MÄN (tidigare Män för jämställdhet) är en feministisk organisation som verkar på riksnivå. MÄN arbetar tillsammans med kvinnojoursrörelsen och olika myndigheter inom såväl det politiska som det praktiska området gällande primärprevention mot killars och mäns våld.

Övriga organisationer

Stöd till hbtq-personer

RFSL driver en egen brottsofferjour för hbtq-personer som utsatts för våld. Även lokalt finns verksamheter inom RFSL som ger stöd eller rådgivning även till våldsutsatta.

Sexuella övergrepp

Det finns flera organisationer som är särskilt inriktade på att uppmärksamma och ge stöd till dem som har utsatts för olika former av sexuella övergrepp. Föreningen Anhöriga till sexuellt utnyttjade barn (ATSUB) stöttar även anhöriga.

4.3.1 Befintliga statsbidrag till organisationerna

Nedan följer en genomgång av såväl förordningsstyrda som övriga statsbidrag till ideella organisationer på brottsofferområdet. I bilaga 2 finns en sammanställning över dessa bidrag, inklusive anslag och utbetalade belopp år 2018.

⁷⁸ SOU 2018:37.

Statsbidrag som handläggs av Socialstyrelsen

Förordningen om statsbidrag inom det sociala området

Socialstyrelsen fördelar statsbidrag enligt förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. Den föregicks av den tidigare gällande förordningen (1998:1814) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. Statsbidrag får enligt nu gällande förordning lämnas till ideella organisationer som är *riksorganisationer eller bedriver verksamhet som är av riksintresse* och som bedriver frivilligt arbete inom ett eller flera av följande områden:

- alkohol och narkotika,
- utsatta barn och deras familjer,
- att motverka våld mot kvinnor,
- att ge stöd till efterlevande personer,
- att främja en god hälsa i befolkningen, dock genom andra verksamheter än idrotts- och friluftsverksamheter, och
- att främja utvecklingen av idéburen vård och omsorg.

Syftet med bidraget är att stödja utvecklingen av ett civilt samhälle som bidrar till att människor i utsatta levnadssituationer kan förbättra sina villkor och att påverka och delta i samhällsutvecklingen, eller att skapa förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen (2 §). Formen för bidraget är verksamhetsbidrag (5 §). Bidrag kan ges för att ge stöd till informations- och opinionsbildande arbete, förebyggande och socialt stödjande arbete och hälsofrämjande verksamhet. Bidrag kan vidare ges för att främja nationella insatser för riksorganisationerna eller de organisationer som bedriver verksamhet av riksintresse genom att statsbidraget kommer organisationernas lokala eller samordnande arbete till del samt stödja organisationer som främjar förutsättningarna för sådant socialt arbete som avses i 1 § och främja nationella insatser för riksorganisationerna eller de organisationer som bedriver verksamhet av riksintresse (se 3 §).

Genom förordningen om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. fördelades avseende bidragsåret 2018

de i regleringsbrevet avsatta medlen om nära 100 miljoner kronor. Därav fördelades drygt 38 miljoner kronor till organisationer som bedriver arbete för att motverka våld mot kvinnor. Av dessa 38 miljoner kronor var drygt 23 miljoner vikta för syftet att motverka våld mot kvinnor (anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder). Resterrande del av medlen kom från anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. och fördelades till dessa organisationer i konkurrens med organisationerna inom de andra områdena. Det var åtta organisationer som fick bidrag inom området våld mot kvinnor, nämligen Brottsofferjouren Sverige (5 miljoner kronor), Män (2, 5 miljoner kronor), Rise – Riksföreningen Stödcentrum mot incest och andra sexuella övergrepp (250 tusen kronor), Rikskriscentrum (380 tusen kronor), ROKS (13,5 miljoner kronor), Riksorganisationen GAPF, Glöm aldrig Pela och Fadime (415 tusen kronor), Terrafem (1,8 miljoner kronor) och Unizon (14,4 miljoner kronor).

Förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer

Den 1 augusti 2015 trädde förordningen (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer i kraft. Bidraget är ett verksamhetsbidrag för att stödja *lokala ideella organisationer* vars verksamhet riktas till våldsutsatta kvinnor och deras barn samt våldsutsatta flickor för att erbjuda dem stöd och skydd mot mäns våld (1 §). Efter en förordningsändring 2018 omfattas även de lokala jourernas riksorganisationer av bidraget. Syftet med statsbidraget är enligt 2 § att stödja verksamhet som bedrivs av organisationer enligt 1 § och som bedriver verksamhet med

- stödinsatser för kvinnor och deras barn när det gäller rådgivning, samtalsstöd, att följa med eller på annat sätt stödja kvinnor i kontakter med myndigheter, annat praktiskt stöd, information, kompetensutveckling, utveckling av kvalitetsarbete och rutiner, dokumentation och uppföljning, säkerhetsåtgärder i skyddat boende för kvinnor och deras barn samt stöd till insatser för att förebygga mäns våld mot kvinnor (*kvinnojourer*), och
- stödinsatser för flickor när det gäller rådgivning, samtal, att följa med eller på annat sätt stödja flickor i kontakter med myndigheter, annat praktiskt stöd i form av tjejgrupper samt

information och kompetensutveckling och insatser för att förebygga mäns och pojkars våld mot kvinnor och flickor (*tjejjourer*).

Efter en förordningsändring 2018 är syftet med bidraget även att stödja nationella insatser av riksorganisationer för att främja kvinno- och tjejjourer på lokal nivå.

Det följer av 2 § i denna förordning att bidraget inte syftar till att finansiera skyddat boende (endast säkerhetsåtgärder i skyddat boende avses).

Formen för bidraget är verksamhetsbidrag (5 §). Därutöver har Socialstyrelsen fördelat organisationsbidrag, efter förordningsändringar som har gällt under 2016, 2017 och 2018. Summan har, i enlighet med förordningen, fördelats till ett fast belopp som varit lika stort för alla organisationer (se 5 a §). Genom förordningsändringen för 2018 fick Socialstyrelsen lämna ett organisationsbidrag även till kvinno- och tjejjourernas riksorganisationer. Vid fördelningen av organisationsbidraget har inte förordningens bestämmelser gällt i den del som avser att organisationerna i ansökan ska kunna redovisa mål- och resultatstyrning för aktiviteterna (se 5 a § och 3 § första stycket 6). Inte heller har organisationerna behövt redogöra för de resultat som uppnåtts med stöd av statsbidragen (se 5 a § och 14 § första stycket 2). I övrigt har organisationsbidraget på samma sätt som verksamhetsbidraget varit styrt på så sätt att det endast kunnat användas för det tillämpningsområde och syfte som anges i 1 och 2 § i förordningen. För en redogörelse av fördelade medel, se avsnitt 5.

Statsbidrag till hbtq-verksamhet mot våld i nära relationer

Socialstyrelsen fördelar även statsbidrag till ideella organisationer som arbetar för att utveckla brottsofferverksamhet riktad till hbtq-personer som utsatts för våld i en nära relation. Syftet med bidraget är att utveckla brottsofferverksamhet riktad till homosexuella, bisexuella, transpersoner och personer med queera uttryck och identiteter som har utsatts för våld i en nära relation.⁷⁹ Bidraget kan även ges till riksorganisationer eller organisation med riksintresse.

⁷⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Socialstyrelsen.

De senaste åren har anslaget uppgått till två miljoner kronor och bidraget har beviljats till RFSL, som driver ett eget skyddat boende samt en brottsofferjour.⁸⁰

Särskilda utvecklingsmedel

Regeringen har sedan 2007 anslagit särskilda utvecklingsmedel till kommuner, lokala ideella föreningar och sedan 2016 även landsting för arbetet mot våld i nära relationer. Initialt fördelades bidragen av länsstyrelserna. Under åren 2007–2009 fördelade länsstyrelserna 436 miljoner kronor till kommunerna för att förstärka kvinnojour-verksamheten och kvalitetsutveckla stödet till våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Ideella föreningar fick ta del av bidrag via kommunerna. Socialstyrelsen föreslog i en slutredovisning angående detta bidrag att fördelningen av utvecklingsmedel skulle flyttas från länsstyrelserna till Socialstyrelsen, i syfte att uppnå en nationellt enhetlig hantering av medlen.⁸¹ Sedan 2012 är Socialstyrelsen handläggande myndighet för utvecklingsmedlen.⁸²

Enligt innevarande uppdrag⁸³ till Socialstyrelsen om att fördela utvecklingsmedel avseende perioden 2016–2018 omfattas vid sidan av kommuner och ideella föreningar också landstingen. Dessutom omfattas arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.⁸⁴ Anslagna medel under 2018 till kommuner är 50 miljoner kronor, till landsting 20 miljoner kronor och till ideella föreningar och stiftelser på lokal nivå 10 miljoner kronor (under 2012–2015 uppgick sistnämnda summa till 25 miljoner kronor). Utvecklingsmedel till kvinno- och tjejjourer kan enligt uppdraget inte utgå för sådan verksamhet som omfattas av förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer. Eftersom insatser i skyddat boende är undantagna i den förordningen, kan åtgärder som kvinno- och tjejjourer kan ansöka medel om exempelvis avse insatser för att utveckla kunskap om barns behov och för att förbättra barns villkor

⁸⁰ Redovisning av statsbidrag för att utveckla brottsofferverksamhet riktad till hbtq-personer (dnr 9.1-514/2017-5).

⁸¹ Utvecklingsmedel för att stärka stödet för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Slutredovisning av 2007–2009 års satsning samt redovisning av 2010 års fördelning av medel. Socialstyrelsen 2011.

⁸² S2011/11337/FST, S2014/8440/FST och S2016/00933/FST.

⁸³ Uppdrag S2016/00933/FST har förlängts i regleringsbrevet till Socialstyrelsen för budgetåret 2019.

⁸⁴ S2016/00933/FST.

i skyddat boende. Det står dock uttryckligen i uppdraget att medel inte kan sökas för att täcka personalkostnader eller lokalhyra för skyddat boende. Utvecklingsmedlen är ett verksamhetsbidrag. För en redogörelse av fördelade medel, se avsnitt 5.

Statsbidrag som handläggs av Jämställdhetsmyndigheten

Jämställdhetsmyndigheten, som startade sin verksamhet den 1 januari 2018, har tagit över två förordningar från MUCF.

Förordningen om statsbidrag för kvinnors organisering

I förordningen (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering framgår att syftet med bidraget är att stödja kvinnors organisering i egna sammanslutningar. Bidraget ska vidare främja deltagande i den demokratiska processen och i samhällslivet. Bidraget ska också möjliggöra för kvinnor att bevaka sina rättigheter och driva sina krav. Bidrag lämnas i form av organisationsbidrag, etableringsbidrag och verksamhetsbidrag. Organisationsbidrag kan lämnas till riksomfattande organisationer och organisationer som har ett riksintresse. Verksamhetsbidrag och etableringsbidrag kan även lämnas till lokala organisationer. Stiftelser kan få verksamhetsbidrag.

Förordningen om statsbidrag till jämställdhetsprojekt

Enligt förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt syftar statsbidraget till att främja jämställdhet mellan kvinnor och män (jämställdhetsprojekt). Bidrag lämnas för projekt vars syfte ligger inom ramen för regeringens mål med jämställdhetspolitiken. Bidrag får lämnas till ideella föreningar eller stiftelser i vissa fall.

Fördelning

Enligt regeringsbrevet för 2018 avseende Jämställdhetsmyndigheten får myndigheten använda drygt 28 miljoner kronor för finansiering av bidrag enligt förordningen om

statsbidrag för kvinnors organisering och 10 miljoner kronor för finansiering av bidrag enligt förordningen om jämställdhetsprojekt. Av medlen till sistnämnda förordning ska 3 miljoner kronor beviljas till projekt som stödjer arbete med pojkar, män och jämställdhet samt projekt som syftar till att motverka efterfrågan av sexuella tjänster.

För bidragsåret 2017 hade fyra av de elva organisationer som beviljades verksamhetsbidrag enligt förordningen om kvinnors organisering anknytning till brottsofferområdet, däribland tre kvinnojourer. När det gäller bidraget till jämställdhetsprojekt var det fem av de 14 organisationer som hade koppling till brottsofferområdet, huvudsakligen med fokus på projekt som rör arbetet mot sexuellt våld.

Statsbidrag som handläggs av Kriminalvården

Kriminalvården fördelar sedan 2003 statsbidrag genom förordningen (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område. Statsbidraget ska gå till ideell verksamhet som är ägnad åt att främja dömdas återanpassning till samhället. Bidrag får lämnas till *riksorganisationer* och om det finns särskilda skäl, till organisationer som inte är det. Statskontoret har på regeringens uppdrag utvärderat Kriminalvårdens stöd till ideella organisationer.⁸⁵ Enligt Statskontorets utvärdering går en stor del av statsbidraget till besöksverksamhet på häkten och anstalter. Statskontoret bedömer att de ideella organisationerna kompletterar Kriminalvårdens frigivningsförberedande insatser på ett värdefullt sätt. Unizon har för 2017 fått statsbidrag genom denna förordning (300 000 kronor).⁸⁶

Länsstyrelserna stöd till verksamheter på området hedersrelaterat våld och förtryck

Länsstyrelserna fick genom ett regeringsbeslut den 7 februari 2008⁸⁷ i uppdrag att främja och lämna stöd till insatser av bl.a. civilsamhällesorganisationer för att motverka hedersrelaterat våld och

⁸⁵ Kriminalvårdens bidrag till ideella organisationer (2014:24). Statskontoret 2014.

⁸⁶ Kriminalvårdens årsredovisning 2017.

⁸⁷ IJ2007/2460/JÄM, IJ2007/2878/JÄM, IJ2007/3355/JÄM, IJ2008/326/JÄM, IJ2008/354/JÄM.

förtryck i det egna länet. Därutöver beviljades Länsstyrelsen i Östergötlands län medel för stöd till insatser på nationell och länsövergripande nivå för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. I regleringsbrevens avseende länsstyrelserna för de därefter följande åren har hänvisats till att länsstyrelserna fortsatt har detta uppdrag. Sista året som hänvisning till detta uppdrag gjordes var i regleringsbrevet till länsstyrelserna var 2017. Uppdraget har därefter ersatts av uppdrag med annan utformning.

I en slutrapport av uppdraget⁸⁸ framgår att 13 länsstyrelser hade utlyst projektmedel och övriga åtta länsstyrelser hade valt att fokusera på egeninitierade insatser. Cirka 5 miljoner kronor fördelades under 2016 till ideella organisationer, enligt slutrapporten.

Stöd till skyddade boenden

Länsstyrelserna i Stockholms län, Skåne län och Västra Götalands län har under perioden 2004–2016 haft i uppdrag att lämna stöd till skyddade boenden som har hela landet som upptagningsområde. Inledningsvis var fokus på hedersrelaterat våld och förtryck men från 2015 har uppdraget omfattat utveckling av skyddat boende för våldsutsatta kvinnor generellt, med prioritet för särskilt utsatta grupper. Totalt fördelade länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götalands län under bidragsåret 2016 drygt 5,5 miljoner till 16 verksamheter i Sverige. Ideella organisationer beviljades huvuddelen av medlen (12 verksamheter om drygt 4 miljoner kronor), medan kommuner och kommunalägda bolag beviljades resterande del (fyra verksamheter om knappt 1,5 miljoner kronor).⁸⁹ Uppdraget gavs årsvis i regleringsbrev till länsstyrelserna fram till och med 2016. Uppdraget har därefter ersatts av uppdrag med annan utformning.

⁸⁸ Insatser för att motverka och förebygga hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelsen Östergötland 2017, bilaga 2.

⁸⁹ Nationell redovisning av uppdrag 42 i regleringsbrevet för 2016: Länsstyrelsernas stöd till utveckling av skyddat boende för våldsutsatta kvinnor. Länsstyrelsen Stockholm. 15 mars 2017.

4.3.2 Övriga bidrag till ideella organisationer på brottsofferområdet

Bidrag från Brottsoffermyndigheten

Brottsoffermyndigheten fördelar medel från Brottsofferfonden, vilket regleras i lagen (1994:419) om brottsofferfond och förordningen (1994:426) om brottsofferfond. Detta bidrag är i formell mening inte ett statsbidrag. Brottsoffermyndigheten kan också få anvisningar från regeringen om hur fondens medel ska fördelas. Enligt Brottsoffermyndighetens regleringsbrev för 2018 skulle minst 75 procent av Brottsofferfondens tillgängliga medel tilldelas ideella organisationer som bedriver brottsofferstödande verksamhet. För kalenderåret 2017 fördelades 29 miljoner kronor till ideella organisationer. En mycket stor del av Brottsofferfondens medel fördelades till Brottsofferjouren Sverige och lokala brottsofferjourer, men även en rad lokala kvinnojourer fick del av medlen. Bl.a. beviljades kvinnojourerna medel för olika informationsinsatser, utvecklingsverksamhet och utbildning. Liknande fördelning av medel skedde även för åren 2015–2016.⁹⁰

Allmänna arvsfonden

Bidrag till civilsamhällets organisationer kan fördelas ur Allmänna arvsfonden efter beslut av Arvsfondsdelegationen. Bidrag kan gå till ideella föreningar och andra icke-vinstdrivande organisationer, som vill pröva idéer för att utveckla verksamheter för barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättning på deras egna villkor. Bidragen från Allmänna arvsfonden kan antingen vara projektstöd eller lokalstöd.

Bidrag från kommuner

De flesta kvinno- och tjejjourer får någon form av föreningsbidrag från sin egen eller närliggande kommun. Detsamma gäller för brottsofferjourerna.

⁹⁰ Brottsoffermyndighetens årsredovisningar 2015–2017.

Bidrag från landsting eller region

Ideella organisationer på brottsofferområdet kan ibland även ansöka om bidrag från sina landsting eller sin region. Stockholms läns landsting lämnar organisationsbidrag på området våld i nära relationer. År 2018 fördelades ett belopp om drygt 1,7 miljoner kronor till tio ideella organisationer, däribland kvinno- och tjej-jourer, mansjourer och en anhörigförening till barn som utsatts för sexuellt våld. I Södermanlands landsting utlyses bidrag för arbete med socialt stöd, vilket bl.a. lämnats till länsföreningen Södermanlands Kvinnojourer. Flera landsting utlyser bidrag för arbete med folkhälsa, t.ex. Gävleborgs och Västerbottens läns landsting som ideella organisationer på detta område kan ansöka om. Den ideella föreningen Kvinnojourer i väst samlar kvinno- och tjejjourer i Västra Götaland och finansieras med organisationsbidrag från Folkhälsokommittén i Västra Götaland. När det gäller de lokala kvinno- och tjejjourernas verksamhet, är det dock inte särskilt vanligt förekommande att de får bidrag från landstinget. Av Unizons 137 medlemsjourer hade under 2018 nio fått bidrag från landstinget och det har då främst gällt verksamheter som arbetar mot sexuellt våld.

4.3.3 Privata donationer

Det är relativt vanligt att ideella organisationer på brotts-offerområdet mottar gåvor, donationer, medel från insamlingar och motsvarande till stöd för deras verksamhet.

4.4 Statsbidrag inom närliggande områden

Ideella organisationer på brottsofferområdet kan, vid sidan av de bidrag som tydligt riktar in sig på brottsofferarbete, även bli aktuella för bidrag inom närliggande områden. För att sätta organisationernas möjligheter till finansiering genom statsbidrag i ett helhetsperspektiv, följer en kort genomgång av några av dessa bidrag. Enligt departementspromemorian om långsiktigt stöd till det civila samhället, bör det eftersträvas att förordningar om statsbidrag utformas på ett enhetligt sätt, särskilt när det gäller organisationsbidrag.⁹¹

⁹¹ Ds 2018:13.

Även av detta skäl kan det vara av intresse att studera hur bidrag inom sådana närliggande områden är konstruerade.

Statsbidrag inom folkhälsa

Folkhälsomyndigheten fördelar flera statsbidrag som i varierande utsträckning kan tänga brottsofferområdet. Myndigheten fördelar exempelvis bidrag enligt förordningen (2006:93) om statsbidrag till verksamhet inriktad mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar, förordningen (2015:456) om statsbidrag till organisationer som bedriver förebyggande arbete för att minska tobaksbruket eller verksamhet mot överdrivet spelande samt förordningen (2017:811) om statsbidrag till telefon- och webbaserade stödinsatser inom områdena alkohol, tobak och spel om pengar. Myndigheten fördelar även projektbidrag för att utveckla det hälsofrämjande och förebyggande ANDT-arbetet.

Statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer

MUCF fördelar organisations- och projektbidrag till barn- och ungdomsorganisationer enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer. Syftet med bidraget är att stödja barns och ungdomars självständiga organisering och inflytande i samhället. Med barn- och ungdomsorganisationer avses sådan organisation som uppfyller de i förordningen uppställda villkoren och i vilka minst 60 procent av medlemmarna är i åldrarna 6–25. När det gäller organisationsbidraget anges särskilda villkor avseende organisationernas medlemsantal och geografisk spridning. Organisationsbidraget får lämnas för att ge stöd till organisationernas medlemsföreningar, för att komma deras ordinarie och långsiktiga lokala verksamhet till del (se 11–14 § förordningen). Det framgår av regleringsbrevet till MUCF år 2018 att 140 miljoner kronor ska fördelas till lokala medlemsorganisationer. Vid fördelningen av statsbidrag för bidragsåret 2018 fick 115 barn- och ungdomsorganisationer del av ett organisationsbidrag. Ingen av dessa hade verksamhet med fokus på brottsofferområdet.

Statsbidrag för att minska och motverka segregation

Enligt förordningen (2018:119) om statsbidrag till ideella föreningar och stiftelser för att minska och motverka segregation, kan ideella föreningar och stiftelser få bidrag för åtgärder som främjar förbättrade levnadsvillkor i områden med socioekonomiska utmaningar och bidrar till ökad jämlikhet. Åtgärderna ska vara inriktade på bl.a. jämställdhet. Delegationen mot segregation prövar frågor om bidrag.

Statsbidrag till trossamfund

Bidrag till trossamfund får enligt förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund lämnas i form av organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag. Organisationsbidrag får lämnas till lokal eller central verksamhet för att trossamfund och församlingar ska kunna bedriva långsiktigt inriktad religiös verksamhet. Frågor om statsbidrag prövas av Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund vid Myndigheten för stöd till trossamfund.

Statsbidrag till informatörsverksamhet som rör psykisk ohälsa och psykiska funktionsnedsättningar

Socialstyrelsen fördelar verksamhetsbidrag enligt förordningen (2015:553) om statsbidrag till informatörsverksamhet som rör psykisk ohälsa och psykiska funktionsnedsättningar. Syftet med bidraget är att stödja sådan verksamhet och öka kunskap i samhället om hur det är att leva med psykisk ohälsa och psykiska funktionsnedsättningar. Bidrag får lämnas till såväl lokala föreningar som till föreningar med riksomfattande verksamhet.

Statsbidrag till organisationer som stödjer dem som vårdar och hjälper någon närstående

Socialstyrelsen fördelar också verksamhetsbidrag och organisationsbidrag enligt förordningen (2011:1151) om statsbidrag till organisationer som stödjer dem som vårdar och hjälper någon närstående.

Grundbidraget lämnas till organisationer enligt ett fast belopp som är lika för alla organisationer.

Statsbidrag till handikapporganisationer

Socialstyrelsen fördelar organisationsbidrag enligt förordningen (2000:7) om statsbidrag till handikapporganisationer. Syftet med statsbidraget är att stödja handikapporganisationer i deras arbete för full delaktighet och jämlikhet i samhället för personer med funktionshinder. Bidrag lämnas till riksorganisationer i form av ett grundbidrag, medlemsbidrag, föreningsbidrag, merkostnadsbidrag och medel för samarbete. Närmare bestämmelser om beräkningen av statsbidraget samt om tillämpningen finns i Socialstyrelsen föreskrifter (SOSFS 2009:8) om ansökan om och beräkning av statsbidrag till handikapporganisationer.

Statsbidrag till pensionärsorganisationer

Socialstyrelsen fördelar också statsbidrag enligt förordningen (2003:752) om statsbidrag till pensionärsorganisationer. Syftet med statsbidraget är att stödja pensionärsorganisationer som tillvaratar pensionärgruppers intressen inom ett flertal samhällsområden. Bidrag lämnas till rikstäckande organisationer som har minst 30 000 medlemmar. Om det finns särskilda skäl, får bidrag lämnas till organisationer som inte uppfyller dessa krav. Bidrag lämnas i form av ett grundbidrag med 50 000 kronor om pensionärsorganisationen har 30 000–75 000 medlemmar och med 100 000 kronor om den har fler än 75 000 medlemmar. Återstående tillgängliga medel fördelas med lika stort belopp för varje medlem.

5 Effekter av statligt och kommunalt stöd till kvinno- och tjejjourer

Det statliga stödet till lokala kvinno- och tjejjourer har ökat markant i samband med satsningen under åren 2015–2019 och medlen har kanaliserats genom förordningen (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer. I uppdraget har ingått att analysera och bedöma vilka effekter detta bidrag har haft under åren 2015–2017 i förhållande till kommuners och landstings ansvar för brottsofferstöd. Kvinno- och tjejjourerna får sin huvudsakliga finansiering genom kommunala föreningsbidrag och statsbidrag. Kommunala föreningsbidrag och statsbidrag fyller samma syfte i organisationerna, nämligen att stödja dem i deras roll som röstbärare och som komplement till det offentliga åtagandet. I promemorian har därför valts att undersöka effekterna av statens stöd till kvinno- och tjejjourer i förhållande till den kommunala bidragsgivningen, inklusive hur kommuner ersätter kvinnojourer för genomförandet av socialtjänstinsatser.

Lokala kvinno- och tjejjourers verksamhet tangerar det kommunala ansvarsområdet och kvinnojourer är många gånger utförare av socialtjänst. Kvinno- och tjejjourers verksamhet kan även komplettera landstingets uppdrag. Det är dock ovanligt att kvinno- och tjejjourer får bidrag från landstinget, och när så sker är bidragen relativt små. Organisationerna är inte heller utförare av landstingsfinansierad vård. Därför har enbart statens stöd till kvinno- och tjejjourer i förhållande till kommuners ansvarsområde studerats.

Underlaget till detta avsnitt bygger på information som har inhämtats genom enkäter riktade till samtliga kommuner och kvinno- och tjejjourer samt intervjuer med företrädare för kommuner och

kvinn- och tjejjourer. Likaså ingår relevanta uppföljningar och utvärderingar inom området i analysmaterialet.

Avsnittet inleds med en beskrivning av metod och utfall gällande enkäterna samt intervjuer. Därefter följer en redogörelse för kommunens finansiering av kvinno- och tjejjourer samt organisationernas samverkan med kommunen. Efter det beskrivs hur kvinno- och tjejjourer har använt erhållna medel enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer. Sist i avsnittet analyseras effekterna av statsbidraget, såväl i allmänhet som i förhållande till det kommunala ansvaret.

5.1 Metod och utfall

Enkäterna har utformats i nära samverkan med Socialstyrelsen, länsstyrelserna, Unizon och ROKS. Samråd har skett med Sveriges Kommuner och Landsting, SKL. Ett företag har kontrakterats för att distribuera och samla in enkäterna digitalt.

I *jourenkäten* finns frågor om statsbidrag enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer samt medlens användning, hur kvinnojouren/tjejjouren samarbetar med kommunen, erhållandet av kommunala föreningsbidrag och finansiering av skyddat boende som drivs av en kvinnojour. I enkäten inräknas i kvinnojouren såväl kvinnojouren som kvinno- och tjejjourer, medan tjejjourer enbart avser renodlade tjejjourer. *Kommunenenkäten* innehåller frågor om förekomsten av kvinno- och tjejjourer i kommunen, föreningsbidrag till jourerna, om det finns andra avtal eller överenskommelser med jourerna samt finansiering av skyddat boende.

Av Sveriges kvinno- och tjejjourer har totalt 247 fått möjlighet att svara på den enkät som riktats till jourverksamheterna (dock finns det vissa jourer som inte är renodlade kvinno- och tjejjourer och då har dessa avböjt att svara). Totalt 290 kommuner och 24 stadsdelsnämnder i Sverige har fått möjlighet att svara på den enkät som riktats till kommunerna/stadsdelarna.

Enkäterna besvarades mellan den 5 mars och den 28 maj 2018.

Av kommunerna och stadsdelsnämnderna har 57 procent svarat.⁹² Svarefrekvensen varierar mellan olika kommungrupperingar, från 74 procent för pendlingskommuner nära storstad (kommungrupp 2) till 33 procent för landsbygdskommuner med besöksnäring (kommungrupp 9), se bilaga 3.

Det har inkommit 154 svar på enkäten som var riktad till jourerna, vilket motsvarar 62 procent av dem som fått enkäten. Jourernas svar omfattar 147 kommuner. Detta eftersom det finns jourer som täcker flera kommuner och kommuner som har flera jourer.

I analysen av jourernas verksamhet i förhållande till de svar som kommunerna har lämnat, har utgångspunkten varit jourernas uppgifter om vilka kommuner de har ett nära samarbete med.⁹³

För beräkning av volymen av de svarande kommunernas föreningsbidrag till jouren har de belopp som kommunerna uppgivit summerats. De kommuner som inte har svarat ingår inte i denna summering.

Mätperioden för uppgifterna har avsett den 1 januari 2015–31 december 2017.

Inom ramen för promemorian har det även genomförts intervjuer med företrädare för 13 kommuner i Norrbottens-, Jönköpings-, Västra Götalands- och Skåne län. Intervjuer har vidare hållits med företrädare för 15 kvinnojourer, eller kvinno- och tjejjourer i Västernorrlands-, Jämtlands-, Värmlands-, Örebro-, Uppsala-, Södermanlands- och Skåne län samt tre tjejjourer i Stockholms- och Skåne län.

Nedan anges *kommun* som en samlande beteckning för både kommuner och stadsdelar.

⁹² Svarefrekvens av kommuner och stadsdelsnämnder: $177 / 313 = 0,57 = 57 \%$
Kommuner = 290, 10 (Göteborg) + 15 (Stockholm (14 stadsdelsnämnder och 1 från central förvaltning)).

⁹³ Exempelvis har en kvinnojour i Jämtlands län uppgett att alla kommuner i länet ingår i dess verksamhetsområde.

5.2 Kommuners finansiering av lokala kvinno- och tjejjourer

Förekomst, uppdrag och finansieringskällor

Kvinn- och tjejjourer finns i mer än hälften av alla kommuner

Av de svarande kommunerna angav 52 procent att de har en eller flera ideella kvinnojourer i kommunen. Oftast finns det endast en kvinnojour. Drygt hälften av dessa kommuner uppgav att de därutöver även samarbetar med en kvinnojour/kvinnjourer i närliggande kommuner, på samma sätt som om kvinnojouren/kvinnjourerna varit belägen/belägna i den egna kommunen. Av de kommuner som uppgett att de inte har någon egen kvinnojour i sin kommun, angav 82 procent att de har samarbete med en kvinnojour/kvinnjourer i en närliggande kommun. Vid en sammanvägning av svaren på båda enkäterna och en förteckning av befintliga kvinno- och tjejjourer i Sverige framkommer att runt 60 procent av kommunerna har en egen kvinnojour.

Antalet kommuner med tjejjourer ökar men sådana jourer finns bara i ungefär varannan kommun. Majoriteten av kommunerna med tjejjourer har endast en jour och ingen har fler än två. Endast 35 procent av kommuner/stadsdelar uppgav att de samarbetar med tjejjourer i närliggande kommuner. Av förteckningen över befintliga tjejjourer i Sverige framgår att de till övervägande del befinner sig i kommuner där det även finns en kvinnojour.

Det finns även kommuner som bedriver verksamhet i egen regi till stöd och skydd för våldsutsatta personer.

Jourernas uppdrag och finansieringskällor

Vanligen består kvinnojourernas verksamhet av de tre delarna *skyddat boende, öppen verksamhet* och *opinionsarbete*. Tjejjourernas verksamhet består i regel av de två sistnämnda delarna. Kvinnojourernas verksamhet skiljer sig mycket åt. De flesta kvinnojourer driver dock skyddade boenden. De största kvinnojourerna kan i sitt skyddade boende ha upp till 20 platser för vuxna och lika många barn. De minsta jourerna kan ha 1–2 platser. Vissa jourer med skyddat boende har runt 20 anställda medan andra, främst små

jourer, drivs helt ideellt. Även tjejjourers verksamhet varierar i storlek och uppdrag. Lokala kvinno- och tjejjourers huvudsakliga inkomstkällor består av kommunala föreningsbidrag och olika statsbidrag. Kvinnojouren som driver skyddade boenden får vanligtvis även intäkter i form av dygnsavgifter. Tjejjourerna har i normalfallet endast bidrag som inkomst. En medelstor kvinnojourens budget kan, grovt förenklat, se ut på följande sätt:

Tabell 5.1 Typexempel medelstor kvinnojouren

En kvinnojouren med fyra anställda och 26 volontärer

Utgifter/Inkomster*	Skyddat boende**	Öppen verksamhet (samtalsstöd m.m.)	Opinions- och påverkansarbete	Summa
Personalkostnader	1 500	900		2 400
Lokalhyra	275	70		315
Övrigt	40		200	240
Summa utgifter				2 955
Dygnsavgifter	1 900			1 900
Kommunalt föreningsbidrag		860		860
Statsbidrag		1 000		1 000
Summa inkomster				2 760

*Tkr.

** Plats för fyra kvinnor med barn. Dygnsavgift runt 1000 kr för vuxen och 500 kr för barn. Endast placeringar från externa kommuner.

Kommunala föreningsbidrag

Enligt enkätsvaren har drygt 70 procent av de kommuner där det finns en eller flera kvinnojouren angett att de stödjer den eller dessa med föreningsbidrag. Några kommuner (i detta fall stadsdelar) har under mätperioden betalat ut omfattande föreningsbidrag till kvinnojouren (2–4 miljoner kronor). Den *genomsnittliga summan föreningsbidrag* uppgick för bidragsåret 2017 till 452 000 kronor. Även när det gäller tjejjourerna stödjer de flesta kommuner sin lokala jour (73 procent). Den genomsnittliga summan av utbetalade medel bidragsåret 2017 var 97 000 kronor.

Det var 33 kommuner som uppgav att de kompletterande till föreningsbidraget eller istället för ett föreningsbidrag stödjer sin kvinno- och/eller tjejjour på annat sätt genom att exempelvis upplåta lokaler eller betala hyra.

Den *totala summan föreningsbidrag* som kommuner betalade ut år 2017 till kvinno- och tjejjourer uppskattas till 76 500 000 kronor.⁹⁴

Kommunerna har inte minskat föreningsbidraget under mätperioden

Av enkätsvaren framgår att föreningsbidragens storlek, i de kommuner som besvarat enkäten, endast har minskat marginellt under mätperioden. Att föreningsbidragen inte minskat under de senaste åren stämmer också överens med resultatet av en undersökning som Unizon genomfört i sina jourer under 2018. När kommunen sänkt föreningsbidraget i förhållande till tidigare år har i enkätsvaren som skäl för sänkningen angetts t.ex. politiska beslut eller tillkommande föreningar som konkurrerar om medlen. Enkätsvaren (dock få lämnade svar i denna del) tyder på att summan föreningsbidrag som betalats ut till tjejjourerna har ökat mellan 2015 och 2017. De kommuner som ökat föreningsbidraget har uppgett att det beror på ökat antal tjejjourer i kommunen eller ökad hyra.

Inte alla kommuner har en budgetpost för våld i nära relationer

För året 2015 uppgav 88 av 152 av de kommuner som besvarat frågan att de hade en särskild budgetpost för arbetet med våld i nära relationer (dvs. 57 procent). För året 2017 hade denna siffra ökat och av 156 svarande kommuner uppgav 113 av dessa att de hade en särskild budgetpost (dvs. 72 procent). Siffrorna tyder därmed på att kommuner i allt högre omfattning verkar skapa en särskild budgetpost för detta arbete.

⁹⁴ Denna siffra bygger på antagandet att det ser likadant ut för de kommuner som inte har svarat som för de som har svarat. Siffran har tagits fram genom att studera kommuners svar inom respektive kommungrupp (de svar som anger ett visst belopp eller noll kronor) och därefter beräkna ett medelvärde för varje kommungrupp. Detta medelvärde har sedan multiplicerats med antalet faktiska kommuner i varje kommungrupp. På nationell nivå har kommungruppernas skattade medelvärde av föreningsbidrag räknats samman.

Kommuner som har egen budgetpost lämnar också högre föreningsbidrag

Av de kommuner som svarat på enkäten och angett att de under ett visst år haft en särskild budgetpost, är medelvärdet för föreningsbidraget till kvinnojourer för det året betydligt högre än för kommuner som svarat på enkäten och som angett att de inte har en särskild budgetpost för ändamålet. När det gäller storleken på dygnsavgiften kopplat till budgetpost, går det inte att dra några slutsatser. Detta eftersom endast några få kommuner lämnat uppgift om genomsnittlig dygnsavgift för respektive år.

Dygnsavgifter

Inkomster täcker inte kostnader

Av enkätsvaren framgår att 37 procent av de svarande kommunerna använder kvinnojourernas skyddade boende för att genomföra insatser enligt socialtjänstlagen, en siffra som varit konstant under mätperioden. Av en kommuns totala antal placeringar i skyddat boende under 2017 användes den lokala kvinnojouren i några få och upp till hälften av fallen. Majoriteten av de kommuner som besvarat frågan hade även använt sig av en kvinnojour som driver skyddat boende i annan kommun/stadsdel. När det gäller genomsnittlig lämnad ersättning i form av dygnsavgift, har endast få kommuner svarat på enkäten. De svar som finns varierar mellan 500–700 kr per dygn och vuxen. Enligt Unizon är den genomsnittliga dygnsavgiften som deras kvinnojourer debiterar kommunerna 600 kronor per vuxen och 300 kronor per barn. Enligt vad som framkommit i intervjuer med kvinnojourer är det dock vanligt förekommande att jourerna höjer avgiften efter ett par månaders placering (i syfte att motverka långa boendetider). En majoritet av de 75 kvinnojourer som besvarat enkätfrågan om uppskattad kostnadstäckning anger att dygnsavgifterna i regel täcker runt hälften av de faktiska kostnaderna. Även länsstyrelserna har i en rapport angett siffror som pekar i samma riktning.⁹⁵

⁹⁵ Skyddat boende för hedersvåldsutsatta personer – slutrapport av stöd till utveckling 2006–2014. Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2014.

Orsakerna till att kvinnojourerna debiterar låga dygnsavgifter i förhållande till kostnaderna förefaller vara flera. Föreningsbidrag som ersättning för skyddat boende, kvinnojourer som värnar våldsutsatta kvinnor samt konkurrens med nya aktörer på marknaden är de förklaringar som identifierats i denna promemoria. I texten nedan återges citat som kvinnojourer lämnat i enkätsvaren.

Kommunala föreningsbidrag som ersättning för skyddat boende

Drygt hälften av kommunerna som besvarat frågan angav att de lämnat ersättning till sin egen kvinnojour i form av dygnsavgift, när de använt kvinnojourens skyddade boende. Samtliga svarande uppgav att dygnsavgiften till kvinnojourer i annan kommun varit samma eller högre jämfört med kvinnojouren i den egna kvinnojouren. I överensstämmelse med denna uppgift, angav även kvinnojourerna till övervägande del att den egna kommunen debiterats en lägre avgift än andra kommuner.

Vi får föreningsbidrag från vår kommun, och därför har vi en lägre dygnskostnad, medan kvinnor från annan kommun ger ett högre dygnspris.

Det förekommer också att kommunen inte betalar någon dygnsavgift alls till den lokala kvinnojouren, med hänvisning till att jouren får föreningsbidrag av kommunen. 40 av de 111 kvinnojourer som har besvarat frågan angav att kommunen inte gav någon ersättning i form av dygnsavgifter vid placeringar.

Vår egen kommun placerar kostnadsfritt, då det ingår i föreningsbidraget. Andra kommuner debiteras.

Vad händer om kvinnojouren höjer avgiften?

Det verkar finnas en farhåga hos kvinnojourer att kommunen skulle avstå från att placera kvinnorna och barnen i deras jour, om jouren skulle höja dygnsavgiften. I vissa fall förefaller denna farhåga ha besannats.

Vi har höjt avgiften nu för att ligga i ett genomsnitt i landet. Men då har vi inte fått några placeringar hos kvinnojouren!

För närvarande funderar vi över kommuners agerande när de väljer att lösa kvinnors och barns problem genom att erbjuda korta placering på hotell/vandrarhem istället för placering på kvinnojour som ger professionellt samtalsstöd och hjälp till utveckling.

Kvinnjourerna har i såväl enkätsvar som i intervjuer gett uttryck för att de av omsorg om de våldsutsatta kvinnorna och deras barn väljer att hålla kvar vid de låga avgifterna. De kommuner som intervjuats inom ramen för denna promemoria har dock uppgett att prisbilden inte är det viktiga, utan svårigheten istället handlar om att hitta en ledig plats.

Färre placeringar i jourerna

Enligt vad som framkommit i intervjuerna har såväl kvinnojourer som kommuner som driver skyddade boenden noterat en minskning av platsförfrågningar från placerande kommuner. Detta tros till viss del hänga ihop med tillkomsten av nya aktörer som driver skyddade boenden. De nya verksamheterna består, enligt dessa uppgifter, av sådana som tidigare drivit boenden för ensamkommande barn. I takt med att flyktningmottagandet har minskat har aktörerna ställt om sin verksamhet till att driva skyddade boenden. Eftersom dessa aktörer redan kan ha tecknat avtal med kommuner om boenden, kan de i vissa fall erbjuda insatsen till kostnader i samma prisnivå som kvinnojourerna. Enligt Unizon kan det finnas en rädsla hos jourerna att konkurreras ut av de nya aktörerna, om dygnsavgifterna höjs. Det har även uttrycks en oro hos såväl kommuner som kvinnojourer vad beträffar verksamheternas kvalitet. En kommun uttryckte att det bland dessa verksamheter finns sådana som ”lovat guld och gröna skogar” men i själva verket bara erbjuder ”förvaring”. Det saknas dock nationella register över skyddade boenden och verksamheten är inte tillståndspliktig.⁹⁶ Det är därför inte möjligt att inom ramen för denna promemoria närmare undersöka uppgifterna från intervjuerna.⁹⁷ Några jourer vittnar även om att kommuner i allt högre utsträckning verkar använda vandrarhem eller motsvarande som ”skyddat boende”.

⁹⁶ Se SOU 2017:112.

⁹⁷ Socialstyrelsen har fått regeringens uppdrag att kartlägga omfattning och kvalitet av skyddade boenden i Sverige (S2018/03516/JÄM).

En ytterligare anledning till minskade placeringar hos vissa kvinnojourer kan vara att hemkommunen har byggt upp ett eget skyddat boende. Detta är dock inte en faktor som varit särskilt framträdande i de genomförda intervjuerna.

Bristande kostnadstäckning får konsekvenser för kvaliteten

Den kostnad vi får fakturera genom avtal med våra egna kommuner täcker inte alla kostnader. Vilket innebär att vi är beroende av att kunna fakturera externa kommuner som då betalar högre dygnsavgift. Och som det ser ut nu verkar det som beläggningsgraden från externa kunder har minskat vilket innebär att vi går back.

Kvinnjourerna är ofta beroende av placeringar från andra kommuner än hemkommunen, eftersom intäkterna från dessa placeringar i regel är högre. Med en sjunkande beläggningsgrad riskerar verksamheten att hamna i ett mycket sårbart läge. Kvinnojourer har beskrivit att det är svårt att få verksamheten att gå ihop när beläggningsgraden sjunker under en viss nivå. Några av de jourer som är fullbelagda har å andra sidan angett att de är extremt underbemannade och skulle behöva mer personal. Våldigt få verksamheter kan bekosta anställd personal dygnet runt. I regel täcker volontärer upp under kvällar, helger och nätter. De allra största kvinnojourerna verkar dock ha en stabilare situation, särskilt de med full beläggningsgrad. Ett boende som har över 20 platser och ungefär lika många anställda uppgav att intäkterna för det skyddade boendet täcker kostnaderna, trots att dygnsavgiften ligger på 1 200 kronor för vuxna och 300 kronor för barn. Att finansiera insatser inom socialtjänsten till skydd och stöd för enskilda är ett kommunalt ansvar. Sammanfattningsvis kan konstateras att verksamheter med osäker ekonomi ställs inför en rad val. Det kan innebära att avstå från att anställa personal, eller inte ha personal i den omfattning som man hade önskat. Det kan vidare innebära att jourerna inte kan utveckla kvaliteten i verksamheten.

Former för samarbete mellan kvinno- och tjejjourer och kommunerna

Många kvinno- och tjejjourer har ett gott samarbete med sin kommun och alla jourer som intervjuats har uttryckt intresse för att vidareutveckla samverkan. Även flera kommuner har beskrivit samarbetet med kvinno- och eller tjejjourer som välfungerande samt att jourernas verksamheter håller god kvalitet. Enligt enkätsvaren finns olika former av samarbeten, vid sidan av avtal om föreningsbidraget. Exempelvis har 12 kommuner upprättat ett avtal om idéburet offentligt partnerskap (IOP) med den lokala jouren. Med en svarsfrekvens på runt 50 procent, stämmer siffran överens med uppgifter från Unizon som har uppgett att de har kännedom om 24 IOP-avtal mellan en kommun och en jour. Ett exempel på IOP är Jönköpings kommun som har upprättat ett tvåårigt avtal med den lokala kvinnojouren, som driver ett skyddat boende. Vid framtagandet av avtalet gick man gemensamt igenom kvinnojourens kostnader i olika delar, vilket ledde fram till att kommunen ökade ersättningen för det skyddade boendet samt föreningsbidraget i den del som inte avsåg det skyddade boendet.

Det finns även andra sätt för kommuner och ideella föreningar att samarbeta på. I Trollhättan kommun har det upprättats ett samarbetsavtal med den ideella kvinnojouren. I avtalet är kommunens respektive kvinnojourens uppdrag och ansvar tydliggjorda. Enligt avtalet ska jouren bedriva opinionsarbete och informera om sin verksamhet. Trollhättan driver ett kommunalt skyddat boende, i samverkan med åtta samarbetskommuner. Kvinnojouren, som drivs helt ideellt och inte har någon egen verksamhet i form av skyddat boende, ska enligt avtalet ge kompletterande stöd till kvinnor som bor i det kommunala boendet. Kommunen får också ta volontärerna i anspråk i boendet vid behov av extra resurser eller på hel- eller kvällstid. Kvinnojouren har ingen egen lokal och får inte heller något föreningsbidrag av kommunen. Istället får kvinnojouren full tillgång till kommunens lokaler, all tillgänglig kompetenshöjning, handledning och teknisk utrustning.

5.3 Statsbidraget till kvinno- och tjejjourer

Fördelning av anslagna medel 2015–2019

Enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer är formen för statsbidraget ett verksamhetsbidrag. Anslagna summor för bidraget har varit 25 miljoner år 2015 och 100 miljoner kronor årligen 2016–2019. Regeringen beslutade den 19 juli 2018 att tillföra kvinno- och tjejjourerna ytterligare 50 miljoner kronor som ett *organisationsbidrag*. Även riksorganisationerna kunde ansöka om en mindre del av medlen.⁹⁸

För bidragsåret 2015 fördelade Socialstyrelsen cirka 16 miljoner kronor. Resterande del av anslagssumman kunde inte fördelas på grund av att alla sökande inte uppfyllde kraven för bidraget.

Under 2016 fördelade Socialstyrelsen knappt 50 miljoner som verksamhetsbidrag. Resterande del av anslaget, dvs. 50 miljoner kronor, kunde inte fördelas eftersom ansökningarna inte motsvarade förordningens krav. Regeringen ändrade därför 2016 förordningen på sådant sätt att organisationerna kunde ta del av ett *organisationsbidrag* som skulle fördelas med ett fast belopp som var lika stort för samtliga sökande som beviljades medlen. Socialstyrelsen fördelade i enlighet därmed kvarvarande del av anslaget i form av organisationsbidrag.

På motsvarande sätt fördelade Socialstyrelsen under 2017 verksamhetsbidrag om 80 miljoner kronor till 131 jourer. Därefter fördelade Socialstyrelsen, efter en förordningsändring 2017 som motsvarade den som gjordes 2016, kvarvarande anslag dvs. knappt 19 miljoner kronor som ett organisationsbidrag.

För åren 2018–2019 har Socialstyrelsen fördelat hela anslagssumman som verksamhetsbidrag. Det finns därför inga medel att ansöka om för år 2019.

Antal organisationer som fått del av bidraget

Under 2015 fick 95 kvinno- och tjejjourer del av verksamhetsbidraget. År 2016 fick totalt 141 jourer del av bidraget, antingen som verksamhetsbidrag eller organisationsbidrag eller både och. För 2017

⁹⁸ Se 5 a § förordningen (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer.

var det 155 jourer som fick del av verksamhetsbidrag och/eller organisationsbidrag. Av fördelade anslag för 2018–2019 har 143 kvinno- och tjejjourer beviljats verksamhetsbidrag.

Drygt hälften av jourerna som tilldelats bidraget under satsningen har varit renodlade kvinnojourer. Ytterligare en tredjedel har haft verksamhet inriktad på både kvinnor och tjejer (kvinno- och tjejjourer). År 2017 var det endast 12 procent av jourerna som var renodlade tjejjourer. Detta återspeglas av det faktum att det också finns flest kvinnojourer och kvinno- och tjejjourer i förhållande till renodlade tjejjourer.

Kvinno- och tjejjourer har även fått del av särskilda utvecklingsmedel

Utöver statsbidraget enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer har ett antal av dessa organisationer tilldelats medel från de särskilda utvecklingsmedlen mot våld i nära organisationer.⁹⁹ Vad gäller bidragsåret 2016 ansökte 113 ideella organisationer om detta bidrag. 65 organisationer tilldelades medel om sammanlagt 15 miljoner kronor, varav drygt 30 kvinno- och tjejjourer. År 2017 fördelade Socialstyrelsen 10 miljoner kronor till 41 organisationer med lokal verksamhet, varav runt 15 var kvinnojourer eller kvinno- och tjejjourer. Bidragsåret 2018 fördelades 10 miljoner kronor till 28 organisationer, varav omkring 10 var kvinnojourer eller kvinno- och tjejjourer.

Lokala kvinno- och tjejjourer kan även ansöka om andra statsbidrag eller bidrag, se vidare avsnitt 4.3.1 och 4.3.2.

5.4 Effekter av statsbidraget 2015–2017

5.4.1 Allmänt om effekterna av statsbidraget

Syftet med förordningen har främjats

Socialstyrelsen har bedömt att syftet med verksamhetsbidraget som det anges i förordningen har främjats¹⁰⁰ (om syftet se avsnitt 4.3.1). För bidragsåret 2016 angav 87 procent av jourerna att de bedrivit

⁹⁹ S2016/00633/FST.

¹⁰⁰ Användningen av statsbidraget till kvinno- och tjejjourer. Redovisning av 2016 års verksamhet. Socialstyrelsen 2017.

verksamhet enligt plan i hög eller mycket hög utsträckning och 81 procent angav att de hade nått förväntade resultat i hög eller mycket hög utsträckning. Motsvarande siffror för bidragsåret 2017 var 93 procent respektive 88 procent.¹⁰¹

Mål- och resultatstyrning behöver förbättras

Många jourer har haft svårt att formulera sin verksamhet i mätbara mål och aktiviteter. Socialstyrelsens redovisning av statsbidraget 2016 visar att endast 26 procent av jourerna hade en god mål- och resultatstyrning. Detta var dock en förbättring från 2015 då endast 9 procent hade en god mål- och resultatstyrning. Majoriteten av jourerna uppgav dock själva att de hade en god mål- och resultatstyrning.

Jourerna har anställt personal och förbättrat kvaliteten

Enligt enkätsvaren har kvinno- och tjejjourerna under mätperioden i hög utsträckning kunnat utveckla verksamheten med att stödja våldsutsatta kvinnor och tjejer, höja kompetensen hos anställd personal, höja kompetensen hos volontärer, stödja barn som bevittnat våld eller utsatts för våld och utveckla arbetet med ledningssystem och rutiner.

Analysunderlaget ger vid handen att bidraget till övervägande del har använts till att anställa personal. Flera av jourerna har i intervjuer betonat att de har kunnat anställa personal till marknadsmässiga löner. Detta har i sin tur bidragit till en avsevärd kvalitetshöjning i verksamheten samt en förbättrad arbetsmiljö. De som anställts arbetar i verksamheten främst som samordnare, verksamhetsutvecklare eller barnansvarig personal.

Enkätsvaren visar att det också har varit mycket vanligt att använda medlen till kompetensutveckling. För tjejjourer är kompetensutveckling den enda typ av utvecklingsarbete som tas upp i förordningen (kvinnojurer kan enligt förordningen även ansöka medel för kvalitetsarbete såsom upprättandet av rutiner samt dokumentation).

¹⁰¹ Statsbidrag till kvinno- och tjejjourer Uppföljning av 2017 års medel. Socialstyrelsen 2018.

Även Socialstyrelsens redovisningar visar att medlen ofta har använts till rekrytering och kompetensutveckling.

Användning av verksamhetsbidraget och organisationsbidraget

Den samlade bilden från jourerna är att ansökningsproceduren för att erhålla verksamhetsbidrag är komplicerad och tidskrävande. Som anförts ovan har många jourer svårt att formulera sin verksamhet i mål och aktiviteter. Enligt såväl Socialstyrelsens redovisningar som de intervjuer som genomförts, vill jourerna därför helst att hela bidraget ska betalas ut som organisationsbidrag. År 2016 tilldelades 123 jourer ett organisationsbidrag om 405 089 kronor vardera. För bidragsåret 2017 tilldelades 131 jourer organisationsbidrag om drygt 141 000 kronor vardera.

Mot detta önskemål ska ställas att så många som 58 av jourerna som tilldelades organisationsbidrag för bidragsåret 2016 har haft hela eller delar av medlen kvar. De har därför återbetalat de återstående medlen. Detta kan till viss del förklaras av att organisationsbidraget betalades ut först i mitten av bidragsåret. Socialstyrelsen öppnade vidare utredning om återkrav avseende 14 av 123 jourer angående misstänkt otillåten användning av organisationsbidraget.¹⁰² Fem av dessa har enligt Socialstyrelsen förenats med återkrav. Enligt Socialstyrelsen har några jourer inom ramen för organisationsbidraget rest utomlands, varav fem jourer till Kanada eller Italien. I något fall hade 14 personer deltagit i en sådan resa. Resorna gjordes inom ramen för kompetensutvecklingen.

5.4.2 Statsbidragets effekter i förhållande till kommunens ansvar

För att kunna analysera effekter av det nya statsbidraget behöver utgångspunkten för analysen vara kvinno- och tjejjourernas finansiella förutsättningar för att bedriva sin verksamhet. Som har konstaterats ovan, förefaller statsbidraget generellt sett inte ha föranlett kommunerna att sänka sina kommunala föreningsbidrag. Inte heller

¹⁰² Se Användningen av statsbidraget till kvinno- och tjejjourer. Redovisning av 2016 års verksamhet. Socialstyrelsen 2017.

finns enligt enkätsvaren något påvisbart samband mellan statsbidraget och kommuners finansiering av ideella organisationer som driver skyddade boenden. Det framgår dock tydligt av analysunderlaget att många kvinnojourer debiterar låga dygnsavgifter och därmed får otillräcklig kostnadstäckning för det skyddade boendet. Att kommuner ibland använder föreningsbidrag till att i varierande utsträckning finansiera socialtjänst har också beskrivits ovan. Ett eventuellt underskott i den verksamhet som avser skyddat boende måste täckas upp på något sätt. Möjliga lösningar för kvinnojourerna som vill fortsätta att bedriva denna verksamhet är exempelvis ha färre anställda än verksamheten motiverar eller i övrigt sänka kvaliteten alternativt använda bidrag till att täcka underskottet. Någon jour har också beskrivit att underskottet täcks av befintligt sparad kapital.

Statsbidraget används indirekt för att finansiera socialtjänst

Socialstyrelsen har i sina redovisningar avseende bidragsåren 2015 och 2016 bedömt att anslaget som fördelas enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer är stort. Statsbidraget kan sättas i relation till de särskilda utvecklingsmedel som Socialstyrelsen fördelar på området våld i nära relationer. När det gäller bidraget enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer kan man exempelvis studera fördelningen under bidragsåret 2016. Detta år erhöll fler än 20 jourer mellan 1–2 miljoner kronor vardera och en jour beviljades 2,5 miljoner kronor. Ett större antal av jourerna beviljades mellan 0,5–1 miljon kronor. Detta kan jämföras med de särskilda utvecklingsmedlen, där det befintliga anslaget 2016 om 15 miljoner kronor fördelades på ett sådant sätt att de flesta organisationerna fick mindre än en halv miljon kronor vardera. Ingen organisation tilldelades mer än en miljon kronor.

Den höga summan som tilldelats kvinno- och tjejjourer enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer har troligtvis bidragit till att många jourer har kunnat anställa och bibehålla personal. 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. Detta eftersom de anställda ofta arbetar såväl i den öppna verksamhet som i boendet. Statsbidraget torde även kunna möjliggöra en omfördelning i verksamheten som innebär att befintliga medel i den öppna verksamheten ”frigör” resurser till boendedelen. Flera jourer har dock vittnat om en oro över att göra ”fel” i redovisningen och vinnlagt sig om att i möjligaste mån hålla isär de olika verksamhetsområdena. Andra jourer har tillstått att effekten av bidraget är att den används till socialtjänst.

Trots att det måste bedömas som positivt att jourerna med stöd av de nya medlen har kunnat höja kvaliteten i verksamheten och fått en stabilare finansiell situation, är det oroande att statsbidraget används till sådant som uppenbarligen inte är dess syfte.

5.4.3 Konsekvenser för kvinno- och tjejjourer

Analysunderlaget indikerar att långt ifrån alla kommuner har en egen budgetpost för våld i nära relationer, även om andelen kommuner med en sådan budgetpost förefaller öka. Med hänsyn till ett antal aktuella granskningar på området kan det antas att kommuners ansvarstagande i vissa fall är otillräckligt när det gäller arbetet mot våld i nära relationer.¹⁰³ Underlaget tyder vidare på att det förekommer att kvinnojourer inte får full kostnadsersättning för de socialtjänstinsatser som de genomför på uppdrag av kommunen. Detta kan i sin tur bidra till ett underskott hos många kvinnojourer i den del som de bedriver skyddat boende. Satsningarna på statsbidrag till kvinno- och tjejjourer har till viss del kommit att täcka upp för den otillräckliga finansieringen. Därmed underhålls en situation som riskerar att innebära att staten indirekt subventionerar kommuners socialtjänst.

¹⁰³ Se t.ex. SOU 2017:112, Socialstyrelsens öppna jämförelser om våld i nära relationer. Socialstyrelsen 2018, Frågor om våld, En kartläggning av hur socialtjänsten och hälso- och sjukvården frågar om våldsutsatthet och våldsutövande samt användning av bedömningsmetoder, Socialstyrelsen 2018, Dödsfallsutredningar 2016–2017, Socialstyrelsen 2018, Granskning av kommuners arbete med våld i nära relationer 2018, En rapport med IVO:s iakttagelser från 14 kommuners arbete, IVO 2019.

Risker med nuvarande ordning

I de fall kommunala föreningsbidrag eller statsbidrag används till att finansiera socialtjänst får det en rad konsekvenser. Dessa kan sammanfattas enligt följande.

- Kvinnojourernas arbete som röstbärare samt med att ge service till medborgare riskerar att begränsas, eftersom mindre medel blir över till dessa delar. Ordningen främjar inte heller organisationernas möjlighet till självständighet och oberoende.
- Det offentliga regelverket är tillämpligt för kvinnojourer som genomför insatser enligt socialtjänstlagen. Det finns en risk för otydlighet hos kommuner och kvinnojourer angående regelverkets tillämplighet om uppdraget att genomföra socialtjänst inte ersätts med uppdragsersättning utan med bidrag. Detta i sin tur leder till rättsosäkerhet för de som visats i boendet.
- Kvalitetsutvecklingen för ideella organisationer som bedriver skyddat boende försvåras när medel till detta saknas.
- 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.
- Beräkningar av våldets faktiska kostnader försvåras, vilket riskerar att bidra till ett osynliggörande av dess omfattning och därmed på sikt också till ett sämre förebyggande arbete lokalt.

6 Överväganden och förslag

Att skapa förutsättningar för ett brottsofferstöd av god kvalitet till våldsutsatta barn och vuxna är bl.a. en jämställdhetsfråga, eftersom de allra flesta som utsätts för våld i nära relationer är kvinnor och deras barn. Barnen har många gånger själva bevittnat våld eller utsatts för våld. Dessutom är det främst kvinnor som är verksamma i kvinno- och tjejjourerna. I många kommuner fortsätter arbetet med att stödja brottsoffer att vara en sidoordnad verksamhet. Analysen i denna promemoria tyder på att det förekommer att kvinnojourerna inte får full kostnadsersättning för de socialtjänstinsatser som de genomför på uppdrag av kommunen. Det är viktigt att statsbidragen till ideella organisationer inte utformas så att de riskerar att undergräva kommunernas ansvar, genom att finansiera sådan verksamhet som faller inom ramen för det kommunala åtagandet. Samtidigt är det angeläget att fortsatt stödja civilsamhällets organisationer så att de kan fortsätta att vara röstbärare och driva på samhällsutvecklingen på området. Det är likaså viktigt att dessa organisationer har möjlighet att genomföra insatser som kompletterar det kommunala åtagandet. Kommunens och landstingets ansvar för brottsoffer är visserligen omfattande, men bortom detta ansvarsområde kan ideella organisationer träda in och spela stor roll för enskilda brottsoffer. För vissa utsatta kan kontakten med den ideella organisationen vara en första möjlighet att anonymt och förutsättningslöst tala om det man varit med om. En sådan kontakt kan i vissa fall leda till att individer tar steget till att söka stöd i den offentligfinansierade vården och omsorgen. Ideella organisationer kan också på olika sätt samverka med kommunen och inom ramen för sådan samverkan bidra med insatser som kompletterar det kommunala åtagandet. I enlighet med uppdragsbeskrivningen för denna promemoria är målsättningen att identifiera möjliga sätt att skapa långsiktiga ekonomiska förutsättningar för dessa organisationer och att samtidigt bidra

till ett fungerande brottsofferstöd för de utsatta inom kommuners och landstings ansvarsområde. Med denna utgångspunkt presenteras i det följande förslag till en ny förordning om statsbidrag till vissa organisationer inom brottsofferområdet samt överväganden rörande finansieringen av skyddade boenden som drivs av ideella organisationer.

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

Bedömning: Statens bidrag till ideella organisationer som bedriver verksamhet med huvudsakligt ändamål att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor bör samlas i en förordning och bör även omfatta stöd till vissa brottsoffer oavsett kön och könstillhörighet.

Syftet med statsbidraget bör vara att stödja utvecklingen av ett civilt samhälle som genom att stödja eller förbättra situationen för brottsoffer eller förebygga eller motverka våld förbättrar levnadsvillkoren för de som utsatts eller riskerar att utsättas för våld.

Statsbidraget bör kunna lämnas till riksorganisationer, organisationer som bedriver verksamhet av riksintresse och lokala organisationer.

I uppdraget har ingått att jämföra och analysera samtliga bidrag som ideella organisationer kan söka för brottsofferstödande verksamhet från olika myndigheter samt ta ställning till om bidragen kan samlas i en och samma förordning. I avsnitt 4.1 anges att fokus för översynen har varit området mäns våld mot kvinnor. Som framgår i avsnitt 4.3.1 fördelar Socialstyrelsen tre olika statsbidrag som huvudsakligen riktar sig till ideella organisationer som verkar på lokal nivå och ett statsbidrag till riksorganisationer eller organisationer med verksamhet av riksintresse. Därutöver finns det statsbidrag som delvis tangerar området mäns våld mot kvinnor och som fördelas av andra myndigheter än Socialstyrelsen.

6.1.1 Behov av förändring

Betungande administration och överlappande syften

De lokala organisationerna uppger att förfarandet med att ansöka om medel genom olika statsbidragsprocesser är administrativt betungande. Även Socialstyrelsen har en tung administrativ börda, i form av att bedöma, besluta om och kontrollera användningen av de olika bidragen, inklusive att bevaka att bidrag inte ges med överlappande syften.

Genom att bidragen från Socialstyrelsen hanteras i olika förordningar till riksorganisationerna och de lokala organisationerna kan bidrag till respektive organisationer delvis överlappa varandra. Exempelvis kan kvinno- och tjejjourer få statsbidrag av Socialstyrelsen för att delta i utbildningar som ROKS och Unizon anordnar. Samtidigt kan nu nämnda riksorganisationer erhålla bidrag från Socialstyrelsen i syfte att genomföra utbildningar för medlemsorganisationerna. Om bidragen till riksorganisationerna och de lokala organisationerna skulle ges utifrån en och samma förordning, skulle dessa i större utsträckning kunna utformas och bedömas i förhållande till varandra.

Avgränsningar mot socialnämndens ansvar

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2016 att stärka kvinno- och tjejjourernas arbete genom att avsätta 25 miljoner kronor för 2015 och därefter 100 miljoner kronor årligen. Som skäl till förstärkningen anförs att de ideella kvinno- och tjejjourerna utför ett betydelsefullt arbete med att ge stöd och skydd till kvinnor som har utsatts för våld. Stödet avser att bidra till långsiktighet och bättre planeringsförutsättningar för de aktuella kvinno- och tjejjourerna.¹⁰⁴ Det huvudsakliga syftet med satsningen är alltså att stödja jourerna i deras arbete med våldsutsatta kvinnor. Så som satsningen är formulerad, kan den dock ha bidragit till en osäkerhet om den avser att stärka kvinno- och tjejjourer i syfte att förbättra situationen för våldsutsatta barn och kvinnor *eller* att säkra finansieringen av dessa organisationer i deras roll som kompletterande aktör till det kommunala åtagandet. Om avsikten tolkas som att förbättra stödet

¹⁰⁴ Prop. 2015/16:1 Utgiftsområde 13, s. 71.

och skyddet till våldsutsatta barn och vuxna faller detta inom det kommunala åtagandet, och syftet uppfylls inte genom satsningar på kvinno- och tjejjourer. Om avsikten däremot tolkas som att stärka förutsättningarna för kvinno- och tjejjourer i deras roll som opinionsbildare och ge kompletterande service till samhällets medborgare, korrelerar syftet med satsningarna.

Mycket talar för att målsättningen med statsbidraget inte har varit tydligt uttryckt, varför stödet inte bidragit till att förtydliga kommuners och kvinnojourers roller och ansvar. Exempelvis har det förekommit att kommuner har hört av sig till Socialstyrelsen för att få hjälp med att kunna bistå sin lokala jour med att få del av statsbidraget, med hänvisning till att kommunen inte själv har budget att prioritera arbetet med våldsutsatta barn och kvinnor. Kvinnojourer har å sin sida anfört att mer medel i form av statsbidrag behövs med tanke på att kraven höjs på kvinnojourer som bedriver verksamhet med skyddat boende.¹⁰⁵ Det finns en risk att statsbidraget till och med har bidragit till att upprätthålla en tidigare identifierad osäkerhet kring förväntningar, ansvar och uppdrag mellan kommuners socialtjänst och ideella kvinnojourer.¹⁰⁶ Med denna osäkerhet följer en risk för att brottsoffer även fortsättningsvis blir en sidoordnad fråga i kommuners arbete, istället för att ansvaret för denna grupp integreras i kommuners ordinarie verksamhet.

När det gäller tjejjourerna är det mer uppenbart att deras uppdrag utgör ett komplement till det kommunala åtagandet. Kommuner köper inte heller insatser av tjejjourer som en del i att de ska genomföra insatser enligt socialtjänstlagen.

Slutligen är det viktigt att fastslå att kommunens ansvar för våldsutsatta vuxna och barn innebär ett betydligt bredare uppdrag än det som kan tillhandahållas av lokala kvinnojourer. I kommunens ansvar ingår bl.a. att vid behov kunna ge ekonomiskt bistånd, ansvara för att barn får det stöd och skydd de behöver samt säkerställa skolgång och tillgång till hälso- och sjukvård. Vuxna ska vid behov kunna få insatser i form av föräldraskapsstöd och andra relevanta insatser. Av detta följer att kvinnojourer å ena sidan och det offentliga åtagandet å andra sidan inte är utbytbara storheter. Kvinno- och tjejjourer är ett viktigt komplement till det offentliga åtagandet och kan, om de själva vill det, utföra insatser på uppdrag av socialnämnden. Lika lite

¹⁰⁵ Se t.ex. debattartikel i Dagens samhälle, publicerad den 16 april 2018.

¹⁰⁶ SOU 2006:65 och SOU 2017:112 s. 318.

som statsbidrag till Pensionärernas Riksorganisation (PRO) eller Barnens Rätt i Samhället (BRIS) i grunden kan stärka äldres eller utsatta barns möjligheter att få hjälp och stöd inom ramen för socialtjänstens uppdrag, kan bidrag riktade till kvinno- och tjejjourer åstadkomma detta. Det kan vidare noteras att det i många kommuner saknas en lokal ideell kvinno- och tjejjour. Långt ifrån alla våldsutsatta kvinnor och flickor kommer i kontakt med civilsamhällets organisationer. Däremot kommer många i kontakt med hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Av Socialstyrelsens senaste rapport om dödsfallsutredningar framgår exempelvis att nästan alla vuxna som myndigheten utredde 2016–2017 hade varit i kontakt med hälso- och sjukvården, socialtjänsten och/eller andra myndigheter en tid före sin död.¹⁰⁷ För att alla våldsutsatta som behöver skydd och stöd ska kunna uppmärksammas och erbjudas relevanta insatser räcker det alltså inte att förlita sig på det angelägna arbete som genomförs av ideella kvinno- och tjejjourer.

Stöd till våldsutövande män eller hbtq- personer omfattas inte av de särskilda satsningarna

Mansjourer och liknande organisationer som arbetar med våldsförebyggande åtgärder riktade till män och pojkar har inte kunnat få del av regeringens särskilda satsningar inom ramen för förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer. Inte heller nås de organisationer som arbetar med att ge stöd och skydd till våldsutsatta hbtq-personer av satsningarna. Detta eftersom förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer är inriktad på kvinno- och tjejjourers arbete mot mäns och pojkars våld mot kvinnor och flickor. Ideella organisationer som arbetar med åtgärder riktade till män och pojkar respektive hbtq- personer omfattas dock av de särskilda utvecklingsmedel och/eller uppdrag i regleringsbrev i form av statsbidrag som Socialstyrelsen fördelar.

¹⁰⁷ Dödsfallsutredningar 2016–2017. Socialstyrelsen 2018.

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

Regeringen har beslutat om en tioårig nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Strategin började gälla den 1 januari 2017 och styr statens insatser mot mäns våld mot kvinnor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Strategin motsvarar det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Det finns fyra politiska målsättningar för strategin:

- Ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld
- Förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn
- Effektivare brottsbekämpning
- Förbättrad kunskap och metodutveckling.

Ett brett tillämpningsområde för den nationella strategin

Tillämpningsområdet för den nationella strategin är alla former av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck med skiftande uttryck såsom könsstympning och tvångsäktenskap. Strategin omfattar vidare prostitution och människohandel för sexuella ändamål liksom kommersialisering och exploatering av kvinnekroppen i reklam, medier och pornografi i syfte att reproducera föreställningar om kvinnors underordning.

När det gäller våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck, sexualbrott samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål syftar insatser inom strategin till att även motverka mäns och pojkars utsatthet för våld respektive kvinnors och flickors utövande av våld. Vidare omfattar den nationella strategin hbtq-personers utsatthet för våld inom dessa områden. Barn av båda könen drabbas av mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, dels genom att direkt utsätts för våld, dels genom att tvingas

bevittna våld. Unga kvinnor och flickor är särskilt utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck och sexualbrott.

Utgångspunkter för en ny förordning

Tillämpningsområdet för de fyra befintliga statsbidrag som Socialstyrelsen fördelar på området våld mot kvinnor överensstämmer väl med innehållet i den nationella strategin. Med utgångspunkt i den nationella strategin och det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet, bör därför statsbidragen som Socialstyrelsen fördelar kunna samlas i en och samma förordning. De statsbidrag som samlas i en ny förordning är:

- 1 § tredje strecksatsen förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer på det sociala området m.m.,
- förordningen (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer,
- statsbidrag till organisationer som arbetar för hbtq- personer som utsatts för våld i nära relationer (regleringsbrev).

Om de befintliga utvecklingsmedlen till ideella föreningar och stiftelser (S2016/00633/FST) kommer att finnas kvar, bör de ingå i den nya förordningen. Sammanslagningen innebär visserligen en utökning av tillämpningsområdet sett enbart i förhållande till förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer. Däremot innebär den ingen utökning sett till befintliga statsbidrag på området som helhet. Det framgår av Istanbulkonventionen att parterna ska stödja det arbete som berörda frivilligorganisationer utför i syfte att bekämpa våld mot kvinnor. Istanbulkonventionens tillämpningsområde överensstämmer i stort med området för den nationella strategin.¹⁰⁸ Därmed skulle civilsamhället på detta område stödjas i enlighet med Istanbulkonventionen inom ramen för en och samma förordning. Tillämpningsområdet för förordningen skulle även ha en tydlig koppling till delmål 5:2 i Agenda 2030, dvs. att avskaffa alla former av våld mot kvinnor och flickor i det offentliga och privata rummet, inklusive människohandel, sexuellt utnyttjande och andra typer av exploatering.

¹⁰⁸ Skr. 2016/17 :10 s. 114 f.

Fördelar med den föreslagna ordningen är att överlappning och dubbelfinansiering undviks, att bidragen blir lättare att administrera för Socialstyrelsen och ansökande organisationer samt att nationella strategin blir en naturlig utgångspunkt att luta sig emot vid bedömning vilket skapar tydlighet. En ytterligare fördel är att medel på ett mer flexibelt sätt än vad som nu är fallet skulle kunna kanaliseras utifrån de villkor som anges i förordningen.

Den nya förordningen bör begränsas till de statsbidrag som Socialstyrelsen handlägger

De statsbidrag på brottsofferområdet som fördelas enligt andra förordningar eller av andra myndigheter än Socialstyrelsen, kan ibland överlappa i syfte och innehåll med den nya förordningens tillämpningsområde. Det skulle dock innebära klara nackdelar att låta den nya förordningen inkludera fler bidrag, eller samtliga bidrag som rör brottsofferområdet. Detta eftersom övriga bidrag på brottsofferområdet endast delvis riktas till organisationer som arbetar utifrån det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Ett exempel på detta är det statsbidrag som fördelas enligt förordningen om statsbidrag till jämställdhetsprojekt, som syftar till att stödja projekt inom ramen för regeringens (*samtliga*) mål för jämställdhetspolitiken. Bidrag enligt denna förordning får alltså fördelas med utgångspunkt i alla sex jämställdhetspolitiska delmålen.

Styrning av bidraget i form av en förordning bör väljas

Regeringen har fastslagit ett antal principer som bör gälla för styrningen av de statliga bidragen till det civila samhällets organisationer. En av dessa principer är att de större och mer permanenta bidragen till det civila samhällets organisationer normalt bör grundas på förordningar. I propositionen om en politik för det civila samhället¹⁰⁹ anges skälen för detta vara att informationen om större statliga bidrag ska vara lättillgänglig så att potentiella bidragssökande har möjlighet att få kunskap om bidraget och vilka villkor som gäller. Vidare skapar förordningar större stabilitet, långsiktighet och

¹⁰⁹ Prop. 2009/10 s.55.

förutsebarhet, vilket är av stor vikt för att det civila samhällets organisationer ska kunna planera sin verksamhet.¹¹⁰ I linje med dessa överväganden, bör förordningsform väljas för en samlad hantering av statsbidragen på området. En annan utgångspunkt är att i möjligaste mån utforma förordningen i linje med hur övriga statsbidrag på området ser ut, för att bidra till en ökad enhetlighet.¹¹¹

Överlappning mot andra bidrag

Den nya förordningen ger anledning att fundera över hur eventuella överlappningar med andra statsbidrag ska hanteras. Att viss överlappning mellan olika statsbidrag uppstår är ofrånkomligt och gäller redan i förhållande till nu befintliga statsbidrag. Främst kommer organisationer som blir aktuella för bidrag enligt den nya förordningen att kunna bli aktuella för bidrag som fördelas av Jämställdhetsmyndigheten.

En särskild fråga gäller gränstragningen mot det bidrag som Brottsoffermyndigheten fördelar från brottsofferfonden, som i formell mening inte är ett statsbidrag. Detta bidrag lämnas för all form av brottsofferverksamhet. I praktiken får de lokala brottsofferjourerna ett verksamhetsstöd av fondens medel. Verksamhetsstödet kan närmast ses som ett organisationsbidrag. Vid sidan av verksamhetsstödet, fördelas även bidrag för utbildning, information och utveckling samt forskning. När det gäller sistnämnda bidragsområden visar Brottsoffermyndighetens årsredovisningar att även en rad kvinno- och tjejjourer fått del av bidraget.

För att undvika dubbelfinansiering föreslås att det ska framgå i förordningen att bidrag inte får lämnas till en organisation som har fått statsbidrag för samma verksamhet. Med statsbidrag bör jämföras det bidrag som Brottsoffermyndigheten lämnar (se vidare avsnitt 6.1.5).

¹¹⁰ Prop. 2009/10:55 s. 145.

¹¹¹ Ds 2018:13.

6.1.3 Förordningens tillämpningsområde och syfte

Förslag: Statsbidrag ska få lämnas till ideella organisationer som bedriver verksamhet med huvudsakligt ändamål att stödja eller förbättra situationen för brottsoffer eller som arbetar förebyggande eller motverkande, inom områdena:

- våld mot kvinnor,
- våld i nära relationer,
- hedersrelaterat våld eller förtryck, eller
- prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Syftet med statsbidraget ska vara att stödja utvecklingen av ett civilt samhälle som genom sådan verksamhet som anges ovan bidrar till att förbättra levnadsvillkoren för de som utsatts eller riskerar att utsättas för våld.

Avsikten med förordningen är att stödja ideella organisationers arbete i rollen *dels* som röstbärare/opinionsbildare, *dels* att ge service till kommuninvånare utom ramen för det offentliga uppdraget (jfr avsnitt 4.2.1). Med *huvudsakligt ändamål* avses att organisationerna ska ha den inriktning på sin verksamhet som anges i 1 §. Detta förtydligande syftar till att tydliggöra att de organisationer som kommer i fråga för bidraget huvudsakligen verkar inom ett eller flera av dessa områden. Avsikten med bidraget är således inte att organisationer som huvudsakligen arbetar med andra frågor, t.ex. idrottsföreningar, men som i sin verksamhet även arbetar exempelvis förebyggande mot våld, ska bli aktuella för detta bidrag. Andra bidrag kan dock komma ifråga för sådan verksamhet. Bidraget enligt den föreslagna förordningen avser att ge ett långsiktigt och förutsägbart stöd till vissa organisationer på brottsofferområdet i syfte att på bästa sätt uppnå syftet med bidraget, inte att stödja alla organisationer som i någon mån verkar på området.

Med våld menas alla former av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld och hot om våld. De områden som omfattas av förordningen sammanfaller med tillämpningsområdet för den nationella strategin. Det betyder att förordningen omfattar alla former av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor. När det gäller områdena våld i nära relationer,

hedersrelaterat våld och förtryck och tvångsäktenskap samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål omfattas våld oavsett kön eller könstillhörighet hos brottsoffret. I det förebyggande arbetet kan även kommersialisering och exploatering av kvinnokroppen i reklam, medier och pornografi i syfte att reproducera föreställningar om kvinnors underordning ingå.

Syftet med statsbidraget bör vara att stödja utvecklingen av ett civilt samhälle som genom verksamhet med att stödja eller förbättra situationen för brottsoffer eller förebygga eller motverka våld bidrar till att förbättra levnadsvillkoren för de som utsatts eller riskerar att utsättas för våld. Syftet föreslås framgå av 2 §.

Särskilt om hedersrelaterat våld och förtryck

I begreppet våld i nära relationer rymms i huvudsak även hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive dess särskilda uttryck i form av tvångsäktenskap och könsstympling av flickor och kvinnor. Av tydlighetsskäl bör dock hedersrelaterat våld och förtryck nämnas särskilt i en strecksats. Det kan även noteras att hedersrelaterat våld och förtryck kan drabba även den som inte har en nära relation med den som utövar våldet.¹¹² Länsstyrelserna har tidigare haft ett uppdrag att stödja verksamheter och organisationer som arbetar mot hedersrelaterat våld eller förtryck (se avsnitt 4.3.1). Av Länsstyrelsen i Östergötlands slutrapport¹¹³ framgår att länsstyrelserna har uppskattat flexibiliteten att själva kunna avgöra hur eller om medlen ska fördelas till externa aktörer. Samtidigt har synpunkter framförts på att uppdraget skulle vinna på att hanteras centralt. Med hedersrelaterat våld och förtryck som ett tillämpningsområde i en ny förordning är det vid bedömningen av anslag av medel naturligt att beakta att medel tidigare har fördelats i detta syfte av länsstyrelserna. I området innefattas även ideellt arbete mot de särskilda brotten tvångsäktenskap, vilseledande äktenskapsresa samt könsstympling.

¹¹² Se Ds 2017:47 s. 78.

¹¹³ Insatser för att motverka och förebygga hedersrelaterat våld och förtryck. Uppdrag till samtliga länsstyrelser. Länsstyrelsen i Östergötland 2017.

Anhörigstöd

Av den nya förordningens tillämpningsområde går inte direkt att utläsa att stödet till brottsoffer även avser deras anhöriga. Avsikten är emellertid att sådant stöd ska kunna ges såvida den aktuella verksamheten bedöms uppfylla förordningens villkor och syften. Det finns exempel på organisationer på området som vid sidan av att ge stöd till brottsoffer även ger stöd till deras anhöriga. Genom att sådana organisationer får del av statsbidraget, kommer även arbetet med att ge stöd till anhöriga att stödjas.

6.1.4 Organisationer som omfattas av förordningen

Förslag: Förordningen ska gälla för såväl riksorganisationer och organisationer som bedriver verksamhet av riksintresse, som ideella organisationer som verkar på lokal nivå.

Eftersom de statsbidrag som ges med stöd av den nya förordningen avser att ersätta de statsbidrag som Socialstyrelsen fördelar till såväl riksnivån som den lokala nivån på området mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, kommer förordningen att rikta sig till såväl riksorganisationer och organisationer som bedriver verksamhet av riksintresse, som ideella organisationer som verkar på lokal nivå. Det föreslås därmed att riksorganisationer eller organisationer som bedriver verksamhet av riksintresse inte längre ska kunna ansöka om bidrag för verksamhet för att motverka våld mot kvinnor enligt förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. Nu nämnda förordning bör därför ändras på så sätt att 1 § tredje strecksatsen upphör att gälla. I stället ska bidrag för detta ändamål kunna lämnas med stöd av den nya förordningen.

Det förekommer också att kvinno- och tjejjourerna regionalt bildar s.k. länsföreningar. En länsförening kan bidra till att främja samverkan och samordningen av kvinno- och tjejjourerna i ett län. Det finns exempel på att sådana länsföreningar har erhållit bidrag från landstinget för sin verksamhet. Såvitt har kunnat fastställas i denna promemoria, finns det länsföreningar i några få regioner. Deras verksamhet kan visserligen variera, men rent allmänt förefaller den inte ha kostnader på samma sätt som riksorganisationer eller

lokala organisationer. Exempelvis behöver sådan verksamhet inte ha tillgång till särskilda lokaler. Befintliga lokaler i någon av medlemsjourerna torde vid behov kunna användas. Det bedöms därför att länsföreningarna inte bör omfattas av statsbidraget enligt den nya förordningen.

6.1.5 Förutsättningar för bidraget

Bedömning: Förutsättningarna för bidrag bör framgå av en särskild bestämmelse med utgångspunkt i det som gäller enligt förordningen om statsbidrag till vissa sociala organisationer m.m. och förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer.

Förslag: Det ska framgå att möjligheten att få ett bidrag beror på tillgången på medel. Tillgången på medel kan variera från år till år och ligger utom ramen för det som går att styra i en förordning. Det ska därutöver gälla som villkor att organisationen:

- är en juridisk person som bedriver sådan verksamhet som avses i förordningens 1 § (dvs. förordningens inledande bestämmelse om förordningens tillämpningsområde),
- bedriver verksamhet som är lokalt förankrad (lokal organisation), bedriver riksomfattande verksamhet som stödjer lokala organisationer (riksorganisation) eller bedriver verksamhet som är av nationellt intresse (riksintresse) inom något av de områden som anges i 1 § (dvs. förordningens inledande bestämmelse om förordningens tillämpningsområde) och enligt de särskilda villkor som anges i 7–9 §§ (dvs. de särskilda villkor som gäller för organisationsbidrag respektive verksamhetsbidrag)
- har antagit stadgar och är demokratiskt uppbyggd,
- har bedrivit verksamhet inom det område som anges i 1 § (dvs. förordningens inledande bestämmelse om förordningens tillämpningsområde) under minst två år,
- i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering,
- styr sin verksamhet mot fastställda mål och förväntade resultat, har fastställt en plan för den verksamhet som bidrag söks för och

beskriver vilka aktiviteter som planeras samt hur arbetet kommer att följas upp, och

- kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser.

Statsbidrag ska inte få lämnas till en organisation som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs. Bidrag ska inte heller få lämnas till en organisation som har fått annat statsbidrag för samma verksamhet. Med statsbidrag ska jämföras bidrag som lämnas enligt förordningen (1994:426) om brottsofferfond. Bidrag ska inte få lämnas för ekonomisk verksamhet.

Närmare om lokala organisationer, riksorganisationer och verksamhet av riksintresse

Med *lokal organisation* avses en organisation som är lokalt förankrad. Här ryms exempelvis lokala kvinno- och tjejjourer. Att lokala kvinnojourer med skyddat boende i varierande utsträckning tar emot placeringar på uppdrag av andra kommuner än den egna, ändrar inte deras karaktär av lokal organisation. Även andra organisationer med lokal verksamhet omfattas, exempelvis stödverksamheter för den som utsatts för sexuella övergrepp eller mansjourer. Likaså bedriver brottsofferjourer verksamhet som är lokalt förankrad.

Med *riksorganisation* menas en organisation som bedriver en riksomfattande verksamhet som stödjer sina lokalt eller regionalt förankrade medlemsföreningar. Vid framtagandet av denna promemoria har frågan väckts om den nya förordningen bör innehålla villkor som anger att riksorganisationer genom sina medlemsorganisationer bör vara förankrade i ett visst antal län. Den numera upphävda förordningen (1998:1814) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området innehöll ett villkor om att en riksorganisation skulle ha regional eller lokal verksamhet i minst tio län, med möjlighet till undantag vid särskilda skäl. Statskontoret föreslog i en översyn av förordningen att kravet på tio län skulle minskas till fem län, med motiveringen att det var vanligt förekommande att medge undantag och att kravet inte alltid stämmer

överens med nyare former av att organisera intresseorganisationer.¹¹⁴ I regeringens proposition om en politik för det civila samhället angavs som skäl mot att i bidragsförordningar införa krav på ett visst minsta antal län att den regionala strukturen i landet håller på att förändras, att lokalföreningar kan sakna en tydlig anknytning och att det blir vanligare att föreningar bildar arbetsgrupper som är spridda över landet. Det bör enligt samma förarbeten vara tillräckligt att organisationen har en riksomfattande organisation med en lokalt eller regionalt förankrad verksamhet.¹¹⁵ I den nu gällande förordningen om statsbidrag till vissa organisationer på det sociala området m.m. finns inte längre något krav på verksamhet i ett visst antal län. I stället anges som villkor att riksorganisationen ska vara en rikstäckande organisation vars verksamhet riktar sig till utövare på regional eller lokal nivå.

En möjlighet som har övervägts i denna promemoria är införandet av ett krav på verksamhet i minst fem län med möjlighet till undantag vid särskilda skäl, i enlighet med vad Statskontoret föreslog i sin översyn. Mot att återinföra ett sådant krav talar att kravet tidigare tagits bort samt att de skäl som anförts i ovan redovisade förarbeten och Statskontorets översyn fortfarande bedöms relevanta. Vidare kan det antas finnas behov av utrymme för andra avvägningar än enbart förankring i ett visst antal län, t.ex. huruvida organisationen är förankrad över hela landet och inte endast i exempelvis södra delen av Sverige. Det kan också konstateras att nyare förordningar i regel inte innehåller något krav på verksamhet i ett visst antal län.¹¹⁶ Enligt vad som framkommit i samtal med sakkunniga vid Socialstyrelsen, brukar myndigheten vid bedömningen av den geografiska spridningen väga in huruvida organisationen är fysiskt förankrad lokalt eller regionalt. Endast administrativ förankring utan kontor eller lokal bedöms i regel inte komma det lokala arbetet till del. En sådan utgångspunkt kan med fördel tjäna som vägledning vid bedömning av kravet på geografisk spridning enligt den nya förordningen.

När det gäller bedömningen av om en verksamhet är av *riksintresse*, är utgångspunkten att verksamheten är av nationellt intresse,

¹¹⁴ Bidrag till ideella organisationer på det sociala området. Statskontoret 2009:16.

¹¹⁵ Prop. 2009/10:55 s. 159.

¹¹⁶ Exempelvis infördes i förordningen (2015:553) om statsbidrag till informatörsverksamhet som rör psykisk ohälsa och psykiska funktionsnedsättningar en möjlighet för organisationer med rikstäckande verksamhet att fr.o.m. bidragsår 2018 ansöka om medel.

i enlighet med det uttalanden som finns i propositionen om en politik för det civila samhället (se avsnitt 4.2.1).

Organisationen ska vara demokratiskt uppbyggd

Enligt regeringens proposition om en politik för det civila samhället bör bidragsförordningar för organisationsbidrag innehålla villkor om att organisationen ska ha en demokratisk uppbyggnad. Detta eftersom organisationsbidragens grundläggande syfte är just att stödja människors demokratiska organisering, vilket innebär att en sådan uppbyggnad också bör utgöra villkor för bidrag. Enligt rättspraxis ska en ideell förening ha antagit stadgar som är så fullständiga att åtminstone namnet på föreningen, ändamålet och verksamheten framgår samt bl.a. reglera hur beslut fattas. För att en ideell förening ska anses vara demokratiskt uppbyggd brukar det krävas att den leds av en styrelse som sköter föreningens angelägenheter för medlemmarnas räkning.¹¹⁷

Såväl förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer som förordningen om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. innehåller krav på att organisationen har antagit stadgar och är demokratiskt uppbyggd. Flera av förordningarna om statsbidrag till ideella organisationer såväl inom som utanför brottsofferområdet innehåller motsvarande krav. Även enligt den nya förordningen bör en förutsättning för bidrag vara att organisationen har antagit stadgar och är demokratiskt uppbyggd.

Krav på verksamhet i två år

Kravet på att organisationen ska ha bedrivit sin verksamhet under minst två år återfinns i flera förordningar om statsbidrag riktade till ideella organisationer, bl.a. i förordningen statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och i förordningen om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. Motsvarande villkor bör införas i den nya förordningen, eftersom detta bedöms vara en viktig komponent för att kunna visa att organisationen har en viss stabilitet och kan tillgodogöra sig statsbidraget. För nystartad verksamhet finns det i regel möjlighet att ansöka om bidrag från kommunen.

¹¹⁷ Prop. 2009/10:55 s. 156.

Demokrativillkor

I propositionen om en politik för det civila samhället¹¹⁸ anges att det vid all statsbidragsgivning oavsett bidragsform bör ställas som krav att statsbidrag inte ska gå till verksamhet som motverkar jämställdhet, är diskriminerande eller i övrigt strider mot demokratins idéer. Såväl i förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer som i förordningen om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. finns krav på att verksamheten som mottar bidraget respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering. I betänkandet *Statens stöd till trosamfund i ett mångreligiöst Sverige* lämnas förslag till ett nytt demokratikriterium, som grundar sig på exkluderingskriterier.¹¹⁹ Regeringen har vidare tillsatt en utredning med uppdrag att föreslå ett förtydligt, rättssäkert och enhetligt demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen med beaktande av föreningsfriheten.¹²⁰ Uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2019. Mot bakgrund av ovanstående och i avvaktan på att frågan om utformningen av ett enhetligt demokratikrav har utretts, bör den nya förordningen innehålla ett demokrativillkor med samma innehåll som enligt de nu gällande förordningarna.

Den nya förordningen avser att främja sådant arbete som syftar till att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Det betyder att sådant arbete som är inriktat på att förbättra situationen för kvinnor och flickor i någon mån bör ges större utrymme i förhållande till män och pojkar. Det är dock viktigt att notera att även organisationer som ger insatser till våldsutsatta män och pojkar samt till män eller pojkar som utsätter andra för våld också kommer att omfattas av förordningens tillämpningsområde. Ojämlighet i samhället drabbar alla människor oavsett kön eller könstillhörighet och insatser för ökad jämställdhet leder till vinster för hela samhället.

Krav på förväntade mål och fastställda resultat

Kravet på förväntade mål och fastställda resultat samt dokumentation (två sista strecksatserna) gäller för verksamhetsbidrag men inte

¹¹⁸ Prop. 2009/10:55 s. 158.

¹¹⁹ SOU 2018:18 s. 275 ff.

¹²⁰ Dir 2018:19.

för organisationsbidrag. Om skillnaden vad gäller mål- och resultatstyrning mellan bidragsformerna, se avsnitt 4.2.3 och 4.2.4.

Skulder eller avgifter

Det bör framgå av förordningen att bidrag inte får lämnas till en organisation som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

Inget annat statsbidrag för samma verksamhet

Det bör framgå direkt av förordningen att bidrag inte får lämnas till en organisation som har fått annat statsbidrag för samma verksamhet. Denna bestämmelse finns redan i de två förordningar som omfattas av sammanföringen. Med annat statsbidrag bör jämföras sådant bidrag som Brottsoffermyndigheten fördelar. Lokala brottsofferjourer kan ansöka om verksamhetsstöd som Brottsoffermyndigheten fördelar inom ramen för förordningen (1994:426) om brottsofferfond. Verksamhetsbidraget kan närmast jämföras med ett organisationsbidrag. För att undvika dubbelfinansiering bör brottsofferjourer som får verksamhetsstöd inte kunna få medel i form av organisationsbidrag. Riksorganisationen Brottsofferjouren Sverige får årligen ett verksamhetsstöd av Brottsoffermyndigheten (organisationsbidrag). På samma sätt som Brottsofferjouren utöver detta bidrag kan erhålla bidrag enligt förordningen om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m., bör organisationen även bli aktuell för verksamhetsbidrag enligt den nya förordningen utan att det är fråga om dubbelfinansiering.

Även framöver blir det en fråga för den handläggande myndigheten att från fall till fall avgöra vad som ska bedömas som samma verksamhet.

Viss administration

Bidrag bör få lämnas för vissa kostnader för administration av den verksamhet som bidrag lämnas för. När det gäller organisationsbidrag framgår det direkt i 7 § att bidraget får avse administration, eftersom det får lämnas för den ordinarie verksamheten (t.ex. lokalhyra eller finansiering av en administratör). Bestämmelsen får därför betydelse endast för verksamhetsbidrag enligt 8 och 9 §§. För lokala organisationer som utöver organisationsbidraget även får verksamhetsbidrag, får verksamhetsbidraget användas till vissa administrativa kostnader kopplade till den verksamhet som det sistnämnda bidraget avser.

Bidrag får inte lämnas för ekonomisk verksamhet

Som framgår av uppdraget, är det viktigt att säkerställa att det statliga stödet till ideella föreningar inte undergräver det offentligas ansvar för brottsofferstöd. Det är därmed centralt att i förordningen säkerställa att bidraget inte utgår för sådan verksamhet som kommunen finansierar med uppdragsersättning. De aktiviteter som lokala ideella föreningar och vissa stiftelser kan erhålla verksamhetsbidrag för enligt 9 §, utgör huvudsakligen kompletterande verksamhet till kommunens socialtjänst. Sådan till kommunen kompletterande verksamhet bedöms samtidigt inte utgöra ekonomisk verksamhet, vilket utvecklas vidare nedan. Att bidrag inte får lämnas för ekonomisk verksamhet inom den egna organisationen, såsom verksamhet i form av skyddat boende, förslås framgå av förordningen.

6.1.6 Stiftelser ska få ansöka om verksamhetsbidrag

Förslag: Statsbidrag ska under vissa förutsättningar även få lämnas till en stiftelse. Stiftelsen får inte vara statlig eller kommunal och ska vara öppen för insyn.

Av regeringens proposition om en politik för det civila samhället¹²¹ följer att stiftelser inte bör tilldelas organisationsbidrag. I propositionen anges att organisationsbidragen, vars syfte är att stödja människors organisering i demokratiska former, bör förutsätta att de mottagande organisationerna också själva har en demokratisk uppbyggnad. Detta bör dock inte utesluta dem från möjligheten att tilldelas verksamhets- eller projektbidrag.¹²² Enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer får bidrag lämnas till stiftelser, även om de inte uppfyller kraven på stadgar och demokratisk uppbyggnad. Stiftelsen ska dock, enligt nu nämnda förordning, vara öppen för insyn. Vidare får bidrag inte lämnas till en statlig eller kommunal stiftelse, enligt samma förordning. Även när det gäller de utvecklingsmedel som Socialstyrelsen fördelar till ideella organisationer på området våld i nära relationer, får bidrag lämnas till en stiftelse. Mot denna bakgrund bör stiftelser kunna ansöka om ett verksamhetsbidrag med motsvarande begränsningar som gäller enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer. När det gäller verksamhetsbidraget till riksorganisationerna eller organisationer som bedriver verksamhet av riksintresse finns enligt nu gällande förordning ingen möjlighet för stiftelser att få del av det bidrag som fördelas enligt förordningen om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. Syftet med den nya förordningen är inte att åstadkomma någon materiell förändring av innehållet. Riksorganisationerna bör vidare vara demokratiskt uppbyggda, dvs. ha lokala föreningar som medlemmar, vilket undantar stiftelseformen.

6.1.7 Formen för bidraget

Förslag: Statsbidrag i form av ett verksamhetsbidrag ska kunna lämnas till riksorganisationer eller organisationer som bedriver verksamhet av riksintresse.

Statsbidrag ska kunna lämnas till lokala organisationer i form av ett organisationsbidrag. Organisationsbidraget ska motsvara en sjättedel av tillgängliga medel och fördelas med ett fast belopp som är lika stort för samtliga sökande som beviljas bidrag.

¹²¹ Prop. 2009/10:55.

¹²² Prop. 2009/10:55 s. 131.

Statsbidrag i form av ett verksamhetsbidrag ska vidare kunna lämnas till lokala organisationer som bedriver verksamhet inom ett eller flera av de områden som avses i förordningens tillämpningsområde och för vissa angivna aktiviteter.

De två vanligaste formerna av statsbidrag är organisationsbidrag och verksamhetsbidrag. En variant av verksamhetsbidrag är projektbidrag. Organisationsbidrag innebär en låg styrnings- och uppföljningsgrad och verksamhetsbidrag/projektbidrag ett högre mått av styrning och uppföljning.

Regeringen har uttalat att andelen organisationsbidrag och liknande generella bidrag ska öka i förhållande till mer detaljstyrda bidrag, såsom projekt- och verksamhetsbidrag. I Ekonomistyrningsverkets rapport från 2015 konstateras med avseende på statsbidrag att hög effektivitet, likvärdighet och rättssäkerhet i bidragshanteringen är grunden för att myndigheter ska kunna upprätthålla och stärka legitimiteten för bidragens funktion i samhället. Ekonomistyrningsverket definierar effektivitet som graden av måluppfyllelse i förhållande till hur mycket resurser man använder.¹²³

När det gäller frågan om vilka former av bidrag som ska kunna lämnas med stöd av den nya förordningen måste därför graden av styrning- och uppföljning vägas mot hur statens medel kan användas effektivt i förhållande till bidraget syfte.

Organisationsbidrag och verksamhetsbidrag i samma förordning

Enligt förslaget till den nya förordningen ska bidrag kunna lämnas till såväl riksorganisationer som till organisationer som verkar på den lokala nivån. Medan riksorganisationer utför arbete nationellt som kommer medlemsorganisationerna till del, arbetar lokala ideella organisationer i regel med brottsofferstödande verksamhet som på ett direkt sätt kommer utsatta personer till del. Riksorganisationerna har i allmänhet resurser för och långvarig erfarenhet av att presentera mål- och resultatstyrning vid ansökan om statsbidrag. Lokala organisationer kan sakna både resurser för och vana av att beskriva mål, delmål och aktiviteter liksom att redovisa mål och resultat. Det

¹²³ Ekonomistyrningsverket. Att ge statligt stöd till civila samhällets organisationer 2015:43.

framgår inte minst av Socialstyrelsens redovisningar av statsbidraget till kvinno- och tjejjourer.¹²⁴

Ytterst gäller det att göra en avvägning mellan politikens inriktning att värna ideella föreningars självständiga ställning som röstbärare och säkerställandet av en effektiv användning av medlen i förhållande till syftet med statsbidraget.

Enligt vad som närmare utvecklas nedan föreslås att bidrag ska få lämnas i form av

1. organisationsbidrag (grundbidrag) till lokala organisationer för deras ordinarie verksamhet enligt de särskilda villkor som anges i 7 §, och
2. verksamhetsbidrag enligt de särskilda villkor som anges i 8 och 9 §§.

Verksamhetsbidrag till riksnivån

Statskontoret fann vid en översyn av tillämpningen av den tidigare gällande förordningen (1998:1814) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området att kopplingen mellan mål och resultat var alltför låg. Denna förordning omfattade endast ett verksamhetsbidrag. Statskontoret bedömde att resultatstyrningen av statsbidraget behövde öka samt att kontrollen och uppföljningen av bidraget stärkas i syfte att öka effektiviteten i fördelningen av bidragen. Statskontoret föreslog vissa ändringar i förordningen samt att bidraget även framöver skulle fördelas som ett verksamhetsbidrag.¹²⁵

I den nu gällande förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. finns krav på att organisationerna ska redovisa mål och aktiviteter för ansökan samt redovisa resultat för måluppfyllelse (8 och 14 §§). Bidraget lämnas i form av ett verksamhetsbidrag. I Socialstyrelsens senaste redovisning av detta statsbidrag bedömer myndigheten med utgångspunkt i organisationernas åiterrapporter att det finns en utvecklingspotential när det gäller i vilken utsträckning som organisationerna

¹²⁴ Användningen av statsbidraget till kvinno- och tjejjourer 2015. Socialstyrelsen 2016. Användningen av statsbidraget till kvinno- och tjejjourer. Redovisning av 2016 års verksamhet. Socialstyrelsen 2017.

¹²⁵ Bidrag till ideella organisationer på det sociala området. Statskontoret 2009:16.

kan presentera en sammanhängande mål- och resultatstyrning, även om utvecklingen går åt rätt håll.¹²⁶ Socialstyrelsen har i en rapport från 2018 utvärderat statsbidraget till vissa organisationer inom det sociala området avseende verksamhetsåren 2012–2016. Av rapporten framgår att organisationerna själva anser att informations- och opinionsbildande insatser varit mest effektiva för att nå målen med bidraget. Socialstyrelsens bedömning i denna utvärdering är, liksom i den senaste utvärderingen av statsbidraget, att bidragsgivningen ligger väl i linje med statsbidragets syfte.¹²⁷

Som konstaterats ovan har för 2018 drygt 23 miljoner kronor varit vikta för riksorganisationer och organisationer med riksintresse som arbetar för att bekämpa våld mot kvinnor (anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder). Därutöver har en förhållandevis stor del av anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. fördelats till dessa organisationer (ytterligare cirka 15 miljoner kronor). Exempelvis har ROKS och Unizon tillsammans erhållit knappt 28 miljoner kronor för 2018. De bidrag som riksorganisationerna inom detta område erhållit uppgår därmed till betydande belopp. Förslaget till ny förordning kommer i likhet med tidigare innebära ett tydligt uppdrag för medlens användning, nämligen att riksorganisationerna tillvaratar sina medlemsorganisationers intressen. Sammantaget bedöms att bidraget till riksorganisationerna även framöver bör fördelas som ett verksamhetsbidrag. Därigenom säkerställs en ändamålsenlig och effektiv användning av medlen.

Ingen fördelning av medel via riksorganisationer till den lokala nivån

I betänkandet *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga*¹²⁸, föreslogs att bidragsformen till kvinnojourerna skulle ändras till ett långsiktigt organisationsbidrag, och att en viss del av medlen skulle fördelas till lokala organisationer via riksorganisationerna. Utredningen hänvisade till fördelningen enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer. Fördelningsnyckeln

¹²⁶ Användningen av statsbidraget till organisationer inom det sociala området. Redovisning av 2016 års verksamhet. Socialstyrelsen 2016.

¹²⁷ Ibid och Utvärdering av statsbidraget till vissa organisationer inom det sociala området. Verksamhetsåren 2012–2016. Socialstyrelsen 2018.

¹²⁸ SOU 2014:49 s 314.

framgår av regleringsbrevet till MUCF, enligt vilket två tredjedelar av anslaget ska komma de lokala organisationerna till del.

När den numera upphävda förordningen (1998:1814) om statsbidrag fortfarande gällde, fördelade riksorganisationerna medel till lokala organisationer enligt riktlinjer för fördelning som Socialstyrelsen meddelade.¹²⁹ I samband med att denna förordning ersattes av den nya förordningen 2011:1062 upphörde möjligheten för riksorganisationerna att fördela medel till lokala medlemsorganisationer.

Vid utformandet av den nya förordningen behöver det övervägas om bidrag till riksorganisationerna återigen bör kunna lämnas för att dessa i sin tur ska fördela medel till sina medlemsorganisationer. En möjlig fördel med detta är att de lokala organisationerna genom sitt medlemskap i viss mån är kvalitetssäkrade. Det finns dock en rad nackdelar med att återinföra en sådan ordning. Till att börja med är och vill inte alla lokala organisationer vara medlemmar i en riksorganisation, och sådana organisationer skulle då missgynnas. Att statsbidrag fördelas av riksorganisationer till lokala organisationer ligger även i gränslandet till myndighetsutövning, för vilken det i så fall krävs ett särskilt bemyndigande.¹³⁰ Slutligen måste beaktas de svårigheter som kan finnas att fastställa en fördelningsnyckel som är rättssäker och förutsägbar, givet att bidrag också skulle fördelas via olika riksorganisationer. Med hänsyn till det ovan anförda bör organisationsbidrag inte fördelas till lokala organisationer via riksorganisationerna.

Organisationsbidrag till lokala ideella organisationer

Lokala ideella föreningar har i olika sammanhang uttryckt starka önskemål om att erhålla en grundfinansiering för den ordinarie verksamheten genom statsbidrag. Enligt Socialstyrelsens återrapporteringar av statsbidraget till kvinno- och tjejjourer är majoriteten av jourerna negativa till att bidraget är utformat som ett verksamhetsbidrag, med hänsyn till att det är komplicerat och tidsödande att söka och återrapportera bidraget. Istället vill de att statsbidraget ska

¹²⁹ Se t.ex. regleringsbrev till Socialstyrelsen för budgetåret 2010 och 2011 under 6:2 ap.3.

¹³⁰ Jfr. lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund eller lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde.

utgöras av ett organisationsbidrag. Jourerna har haft stora svårigheter att beskriva sin verksamhet i termer av mätbara mål, aktiviteter för att nå de uppsatta målen och att redovisa vilka konkreta resultat som uppnåtts.¹³¹ Även de intervjuer som genomförts inom ramen för denna promemoria bekräftar att jourerna önskar en grundfinansiering genom ett organisationsbidrag.

De flesta lokala organisationer bedriver verksamhet med knappa resurser och få anställda, utan att medel till deras ordinarie verksamhet är långsiktigt säkerställt. Ett organisationsbidrag som tillgodoser en viss grundfinansiering skulle innebära en tryggare tillvaro för dessa organisationer. Bidraget skulle kunna användas till att finansiera vissa baskostnader, såsom lokalhyra och upprätthållandet av ett kansli.

I propositionen om en politik för det civila samhället anges som ett av de strukturella villkoren för organisationsbidrag att mottagaren av bidraget är en riksorganisation eller bedriver verksamhet av riksintresse (se avsnitt 4.2.3). Skälet till detta torde vara att den lokala nivån normalt sett stöds genom lokala bidrag, t.ex. kommunala föreningsbidrag. Det finns dock flera förordningar om statsbidrag enligt vilka den lokala organisationsnivån får del av ett organisationsbidrag. Det gäller exempelvis lokala barn- och ungdomsorganisationer som via sina riksorganisationer kan erhålla sådant bidrag. Ett annat exempel är att lokala församlingar kan erhålla organisationsbidrag för viss del av verksamheten, enligt förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund. Med hänsyn till behovet hos lokala ideella organisationer av en trygg grundfinansiering bör ett organisationsbidrag kunna lämnas direkt till lokala ideella organisationer. Att det inte bör fördelas via riksorganisationerna framgår ovan. Det förhållandet att organisationerna även kan få kommunala föreningsbidrag förändrar inte bedömningen, men bör beaktas vid fördelning av andel medel till organisationsbidrag och verksamhetsbidrag. Organisationsbidrag medför dessutom en begränsad kontroll av hur offentliga medel används. Därför bör det framgå av förordningen att organisationsbidraget ska motsvara en sjättedel av tillgängliga medel.

¹³¹ Användningen av statsbidraget till kvinno- och tjejjourer 2015. Socialstyrelsen 2016. Användningen av statsbidraget till kvinno- och tjejjourer. Redovisning av 2016 års verksamhet. Socialstyrelsen 2017.

Organisationsbidraget bör vidare begränsas till att avse endast den ordinarie verksamheten. Det ligger i linje med de ovan redovisade principerna om att stödja verksamheten för att den finns till, se avsnitt 4.2.3. För ett definierat användningsområde talar också det förhållandet att Socialstyrelsen i sin återrapportering av statsbidrag enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer riktat återkrav till organisationerna i huvudsak i den del som avsåg organisationsbidragen. Som beskrivits i avsnitt 5.4.1 har det förekommit att organisationsbidraget använts för kompetensutveckling i form av utrikes studieresor.

Verksamhetsbidrag till lokala ideella organisationer

Vid sidan om organisationsbidraget, bör lokala ideella organisationer, inklusive stiftelser som är öppna för insyn även kunna ansöka om ett verksamhetsbidrag för vissa i förordningen angivna aktiviteter, se vidare nedan.

Det kan i sammanhanget noteras att de ideella föreningarna som ansökt om bidrag enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer inledningsvis haft stora svårigheter med att formulera sin verksamhet i mätbara mål och aktiviteter, men att det över tid har skett en positiv utveckling. Socialstyrelsen har bedrivit ett arbete med att i möjligaste mån förtydliga ansökningsprocessen.

Närmare om de särskilda villkoren

Verksamhetsbidrag till riksorganisationer m.m.

Med utgångspunkt i vad som gäller enligt förordningen om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. bör verksamhetsbidrag lämnas till riksorganisationer för insatser som stödjer dessa organisationers lokala eller samordnande arbete. Bidrag bör också få lämnas till riksorganisationer och organisationer som bedriver verksamhet av riksintresse för att främja nationella insatser som stödjer förutsättningarna för sådant arbete som avses i förordningens 1 §.

Organisationsbidrag till lokala ideella organisationer

Frågan är vidare om organisationsbidraget ska fördelas lika till alla lokala organisationer som uppfyller i förordningen angivna villkor eller variera i storlek beroende på en eller flera faktorer (fördelningsnyckel). Generella principer talar för att i vart fall en viss del av beloppet bör vara lika för alla organisationer. Därmed säkerställs att såväl små som stora organisationer får del av en förutsägbarhet i finansieringen. En lika fördelning till alla organisationer kommer emellertid att gynna organisationer med förhållandevis liten verksamhet. Detta eftersom dessa då får en större andel medel i förhållande till sin verksamhetsnivå, jämfört med organisationer med en mer omfattande nivå på sin verksamhet. För att uppnå större rättvisa mellan olika organisationers storlek och aktivitetsnivå, har det i promemorian övervägts om grundbidraget till viss del borde styras av en fördelningsnyckel.

Vanliga fördelningsnycklar i förordningar om statsbidrag är medlemsantal (dvs. hur många medlemmar som en förening har) och geografisk representation (t.ex. att föreningen bedriver verksamhet i minst x antal län). Sådana fördelningsvariabler kan dock inte tillämpas här utan vidare, eftersom exempelvis lokala kvinno- och tjejjourer typiskt sett inte har några medlemmar som på ett rättvist sätt speglar den verksamhet som jouren bedriver eller finns representerade i ett visst antal län. En ytterligare möjlighet vore att utgå från befolkningsunderlaget i respektive kommun. Denna variabel riskerar dock att slå fel, eftersom vissa lokala organisationer också ger service till en eller flera närliggande kommuner.

En rörlig del skulle kunna baseras på verksamhetsnivån i varje organisation. Variabler vid bedömning av verksamhetsnivån skulle exempelvis kunna vara de tjänster som erbjuds eller aktiviteter som genomförs, andel anställda och volontärer och hur många hjälp-sökande som organisationen bistått under en given tidsperiod.

Att bedöma en del av organisationsbidraget utifrån en organisations verksamhetsnivå innebär dock en administrativ börda för Socialstyrelsen. Inte minst med tanke på att relativt många organisationer kan förväntas komma i fråga för organisationsbidraget. Exempelvis har 173 unika lokala organisationer ansökt om medel enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer avseende kalenderåret 2017. Med ett bredare tillämpningsområde än den nu

nämnda förordningen kommer ännu fler organisationer att kunna ansöka om bidraget (se avsnitt 8). Detta väcker frågor om ett sådant förfarande är kostnadseffektivt i förhållande till de medel som ska fördelas. Vidare kan konstateras att det förhållandet att små organisationer relativt sett skulle gynnas av en lika fördelning av bidraget inte nödvändigtvis är en nackdel. Det är framförallt organisationer med mindre verksamhet som har svårigheter att hitta finansiering till sin grundverksamhet. Organisationer med en högre verksamhetsnivå bedöms generellt sett ha bättre förutsättningar att vid behov omfördela resurser till den ordinarie verksamheten. Större verksamheter bedöms även ha större möjligheter att ansöka om och beviljas det verksamhetsbidrag som föreslås kunna lämnas enligt den nya förordningen. Sammanfattningsvis bör organisationsbidraget lämnas med ett fast belopp som är detsamma för alla organisationer, vilket bör framgå av den nya förordningen.

Verksamhetsbidrag till lokala ideella organisationer

Vid bedömningen av vilka aktiviteter som verksamhetsbidrag ska kunna lämnas för, kan man ta avstamp i nu gällande förordning om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer. Även om aktiviteterna enligt nu nämnda förordning typiskt sett faller inom ramen för sådan verksamhet som bedrivs av kvinno- och tjejjourer, är tanken att även andra lokala ideella organisationer ska kunna få del av ett verksamhetsbidrag. Det kan exempelvis gälla mansjourer som bedriver våldsförebyggande stödverksamhet för män och pojkar eller lokala föreningar som arbetar stödjande med personer som utsatts för sexuella övergrepp eller brottsofferjourer med verksamhet riktad till målgruppen.

Det föreslås att de särskilda villkoren för verksamhetsbidrag bör framgå av 9 §. Bidraget bör kunna lämnas till lokala organisationer som bedriver verksamhet inom det område som avses i 1 § med

1. samtalsstöd, rådgivning, praktiskt stöd i kontakter med myndigheter och information till personer,
2. kompetensutveckling,
3. utveckling av kvalitetsarbete och rutiner,

4. dokumentation och uppföljning, eller
5. information om verksamhet.

När det gäller den *första punkten*, avses med stödsamtal och rådgivning huvudsakligen sådant stöd som riktar sig till brottsoffer eller på annat sätt utsatta personer eller personer som utsätter eller riskerar att utsätta andra för våld. Att ge kvalificerat stöd i form av stödsamtal till brottsoffer faller också inom ramen för socialtjänstens uppdrag. Det stöd som framför allt kvinnojourerna ger i form av samtal och rådgivning i jourernas öppna verksamhet genomförs dock huvudsakligen som komplement till det kommunala uppdraget. I de fall våldsutsatta har kontakt med socialtjänsten och har behov av denna insats erbjuder socialtjänsten i regel tjänsten i egen regi.¹³² Det innebär att aktiviteter i denna form som utförs av lokala ideella organisationer huvudsakligen inte är del av det stöd som kommunen ska finansiera. Även tolkkostnader för stödsamtal och rådgivning får anses ingå i det som statsbidrag kan täcka. Detta eftersom tolk vid behov är en nödvändig förutsättning för att aktiviteten ska vara meningsfull.

I den *andra punkten* omfattas all kompetensutveckling som kan komma anställda eller volontärer till del i verksamheten, i form av t.ex. utbildningar eller särskilda kurser.

Enligt den *tredje punkten* ingår aktiviteter som syftar till att stödja verksamhetens arbete med att utveckla kvaliteten i verksamheten. Det kan handla om att upprätta ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete och upprätta rutiner för den löpande verksamheten.

Den *fjärde punkten* tar sikte på sådant kvalitetsarbete som avser att utveckla dokumentation och uppföljning av verksamheten. Även denna punkt får anses syfta till att stödja organisationens kvalitetsarbete.

Med den *femte punkten* avses i huvudsak information om den egna verksamheten, eller lobbyarbete för att väcka kunskap och intresse för de frågor som verksamheten arbetar med. Det kan handla om att rikta utbildningsinsatser och information till skolor, myndigheter eller andra aktörer om våldet och våldets konsekvenser. Det kan även handla om att rikta insatser till grupper som ligger i riskzonen för att utöva våld. Förebyggande arbete omfattas därmed också.

¹³² Intervjuer våren 2018 med kommuner och kvinnojourer.

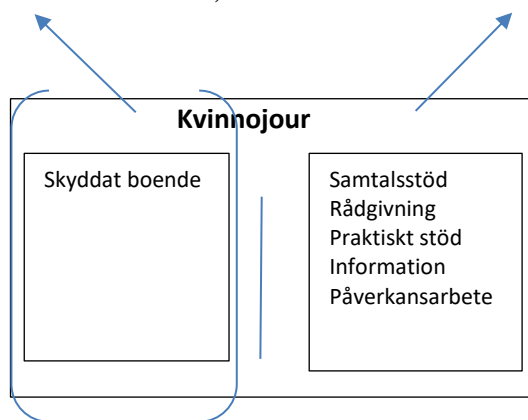
Enligt nuvarande förordning om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer kan bidrag sökas för skyddsåtgärder i skyddat boende (2 §). Med skyddsåtgärder torde i regel avses särskilda insatser för att säkerställa lås, larm, säkerhetsdörrar och dylikt yttre skalskydd. Punkten bör inte ingå i den nya förordningen. Skälet till detta är två. För det första ska statsbidraget inte gå till ekonomisk verksamhet (se 3 § sista stycket förslaget till ny förordning). Det riskerar därför att bli otydligt för såväl rättstillämparen som de föreningar som ska ansöka om bidraget om vissa begränsade åtgärder för att driva ett skyddat boende utgör en del av åtgärderna för vilka statsbidrag kan ansökas. För det andra bör betänkas att få av de lokaler som kvinnojourer använder för skyddat boende, om ens någon, ägs av kvinnojourerna själva. Ett statsbidrag till säkerhetsåtgärder i hyresvärdens lokaler kommer därför i regel hyresvärdens till godo. Det behöver därför i varje enskilt ärende undersökas hur detta stöd kan ges till hyresvärdens med hänsyn tagen till regelverket om statsstöd. Av Socialstyrelsens åiterrapportering framgår medel till att säkerhetsåtgärder i skyddat boende används i förhållandevis mindre omfattning av föreningarna. Av dessa nu nämnda skäl bör den tidigare punkten avseende säkerhetsåtgärder i skyddat boende inte tas in i den nya förordningen.

Varför aktiviteterna inte utgör ekonomisk verksamhet

Vid bidragsgivningen behöver säkerställas att denna inte står i strid med EU:s statsstödsregler. Som framgår i avsnitt 4.2.5 ska begreppet *ekonomisk verksamhet* tolkas mycket brett och omfatta varje organisation – oavsett juridisk form, ägande eller finansiering – som med eller utan vinstsyfte köper eller säljer varor eller tjänster på en eller flera marknader. Det kan konstateras att det finns en efterfrågan på insatsen skyddat boende, som efter beslut av kommun kan utföras av kommuner själv, en annan kommun, en idéburen aktör eller av en vinstdrivande privat aktör. En förutsättning för denna efterfrågan är dock att den finansieras av offentliga medel. Eftersom skyddat boende normalt konkurrensutsätts genom någon form av upphandlingsförfarande bedöms statsstödsreglerna vara tillämpliga på den verksamheten. En majoritet av kvinnojourerna i Sverige bedriver verksamhet i form av skyddat boende.

Figur 6.1 En kvinnojour kan innefatta både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet

Ekonomisk verksamhet Ej ekonomisk verksamhet



När en ideell organisation bedriver både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet betraktas den i statsstödshänseende som ett företag endast med avseende på den ekonomiska verksamheten (se avsnitt 4.2.5). Eftersom verksamhet i form av skyddat boende utgör ekonomisk verksamhet bör statsbidrag inte ges till verksamheten i den delen. Som kommer att utvecklas närmare nedan, finns visserligen vissa mycket begränsade förutsättningar som medger undantag från huvudregeln att statligt stöd ska anmälas till kommissionen eller att regler om statligt stöd inte ska tillämpas. Med hänsyn till att ambitionen inom ramen för promemorian är att lämna förslag som inte undergräver det offentligas ansvar samt då det skulle bli administrativt betungande för den handläggande myndigheten att i varje enskilt fall bedöma möjligheten att utifrån statsstödsreglerna bevilja ett bidrag, bör denna verksamhet helt undantas från den nya förordningens verksamhetsområde. Det kan vidare noteras att ekonomisk verksamhet omfattas av reglerna om offentlig upphandling. Ersättning för denna tjänst ska därmed utgå i form av uppdragsersättning och inte bidrag.

När det gäller den del av kvinnojurens verksamhet som inte avser insatsen skyddat boende, är bedömningen av om aktiviteterna utgör ekonomisk verksamhet en annan. I regel utgör sådana insatser kompletterande service i förhållande till socialtjänstens ansvarsområde, som också omfattar att vid behov t.ex. erbjuda stödsamtal

till enskilda. Socialtjänsten tillhandahåller i de allra flesta fall denna tjänst i egen regi. Samtliga stödinsatser som kvinnojourer och liknande lokala organisationer tillhandahåller är vidare helt kostnadsfria för den enskilde. Det finns alltså inte någon motprestation i form av ersättning för tjänsterna. Någon efterfrågan för denna typ av verksamhet bedöms inte föreligga. Vid denna bedömning utgör de insatser som anges i 9 § inte ekonomisk verksamhet och EU:s statsstödsregler är följaktligen inte tillämpliga. I intervjuer som genomförs inom ramen för denna promemoria har det framkommit att det undantagsvis förekommer att en kommun köper en tjänst av en kvinnojour i form av samtalsstöd till barn eller insatsen eftervård kopplat till tidigare vistelse i skyddat boende. I denna mycket begränsade del skulle tjänsten falla inom ramen för artikel 107.1 EUF. Denna del bedöms dock som så ringa att den inte påverkar bedömningen i övrigt. I denna promemoria har dessutom bedömts att dessa nu nämnda insatser är en del av den verksamhet som finns i det skyddade boendet.

6.1.8 Handläggning av bidragsärenden

Förslag: Socialstyrelsen ska vara handläggande myndighet för statsbidrag enligt förordningen. Ansökan om bidrag enligt denna förordning ges in till Socialstyrelsen senast vid tidpunkt som myndigheten bestämmer.

Bidrag ska kunna lämnas för en tidsperiod om två år. Om det finns skäl för det kan ett beslut om bidrag i stället avse ett år.

Beslut om bidrag ska kunna överklagas.

Socialstyrelsen ska få bemyndigande att meddela föreskrifter om verkställighet av förordningen.

Bedömning: Regeringen bör ansöka om bemyndigande hos riksdagen om att regeringen ska få fatta beslut som medför behov av medel för två budgetår.

Socialstyrelsen är handläggande myndighet

Förslaget till ny förordning föreslås omfatta tre olika statsbidrag som Socialstyrelsen fördelar. Därutöver fördelar Socialstyrelsen

särskilda utvecklingsmedel. Det är därför naturligt att tänka sig att Socialstyrelsen ska fördela bidrag även enligt den nya förordningen. En annan möjlig lösning är att Jämställdhetsmyndigheten blir handläggande myndighet. Jämställdhetsmyndigheten startade sin verksamhet den 1 januari 2018 och i myndighetens uppdrag ingår att främja utvecklingen av förebyggande insatser avseende de områden som ryms inom den nationella strategin.¹³³ I myndighetens uppdrag ingår också att fördela statsbidrag enligt två förordningar.

Inledningsvis kan konstateras att brottsofferområdet är tvärvetenskapligt och berör flera myndigheters ansvarsområden. Förutom vård och omsorg, har rättsvårdande myndigheter och andra myndigheter såsom Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan på olika sätt anknytning till personer som utsätts för våld. Det yttersta ansvaret för att ge stöd och hjälp till våldsutsatta är dock kommunens. Socialnämndens ansvar framgår av socialtjänstlagen och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer, i vilka också vårdgivare har ett utpekat ansvar. Socialstyrelsen, som är kunskapsstyrande myndighet inom vård och omsorg,¹³⁴ har under en lång rad av år haft olika regeringsuppdrag på brottsofferområdet.¹³⁵ Socialstyrelsen bedriver även utredningsverksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall. Verksamheten har från och med 2019 utökats från att endast avse dödsfall. Sedan den 1 januari 2019 omfattas även utredningar av grovt våld i nära relationer när det gäller barn. Vidare omfattas försök, förberedelse eller stämpling till grov misshandel eller synnerligen grov misshandel när det gäller barn samt försök, förberedelse eller stämpling till vissa brott.¹³⁶ Socialstyrelsen är också statistikansvarig myndighet, tar fram öppna jämförelser avseende våld i nära relationer samt har vid flera tillfällen genomfört kartläggningar av kvaliteten i skyddade boenden. Merparten av landets skyddade boenden drivs av ideella kvinnojourer samtidigt som kommunerna har ansvar för brottsofferstöd enligt socialtjänstlagen. Inte minst med hänsyn till den enskildes

¹³³ Se 4 § förordningen ((2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

¹³⁴ Se 4 § förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

¹³⁵ I mars 2018 avrapporterade Socialstyrelsen av Socialstyrelsens nio deluppdrag inom ramen för uppdraget att stödja genomförande och uppföljning av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (S2017/01221JÄM).

¹³⁶ Prop. 2017/18:215.

rättigheter och behov är det viktigt att uppdrags- och ansvarsförhållanden mellan berörda kommuner och ideella jourer är klara och respekteras av båda parter. Socialstyrelsen är behörig myndighet med bäst förutsättningar att hantera dessa frågor i samband med bidragsgivning till ideella kvinnojourer. Myndigheten förmedlar i detta syfte kunskapsstöd om kommuners respektive ideella organisationers olika ansvarsområden inom ramen för ett nationellt och regionalt kompetensstöd till professionen i vård och omsorg samt ideella föreningar.¹³⁷ Slutligen handlägger Socialstyrelsen en rad närstående statsbidrag till kommuner, landsting och ideella föreningar vilket bedöms fördelaktigt för att kunna anlägga ett helhetsperspektiv på bidragsgivningen.

Om ansökan

Ansökan om bidrag enligt denna förordning ges in till Socialstyrelsen senast vid tidpunkt som myndigheten bestämmer.

Innan Socialstyrelsen beviljar verksamhetsbidrag enligt 9 § ska myndigheten höra respektive länsstyrelse. Det finns fördelar med att länsstyrelserna involveras i bedömningen, eftersom de i allmänhet besitter god kännedom om lokala ideella föreningar. Denna ordning gäller redan idag enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer, och uppges fungera väl.

Innehållet

Det bör av den nya förordningen framgå att ansökan ska innehålla

- den sökande organisationens stadgar eller stiftelseförordnande,
- handlingar som visar vem eller vilka som har rätt att företräda sökanden,
- uppgift om vilket eller vilka två kalenderår som ansökan avser,
- verksamhets- och förvaltningsberättelse, balans- och resultaträkning samt revisionsberättelse för det senaste hela räkenskapsåret,

¹³⁷ S2016/00633/FST och regleringsbrev till Socialstyrelsen för budgetår 2019.

- uppgifter om hur den verksamhet som bidrag söks för ska bedrivas,
- för bidrag enligt 8 eller 9 § (dvs. som avser verksamhetsbidrag) uppgifter om vilka aktiviteter ansökan avser, vad som är målet med aktiviteterna, hur den sökande ska följa upp de resultat som uppnåtts och hur resultaten förhåller sig till syftet med statsbidraget,
- årlig budget för den verksamhet som ansökan avser, och
- övrig information som behövs för prövning av ansökan.

Innehållet i paragrafen överensstämmer i huvudsak med det som gäller enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer. Eftersom såväl organisationsbidrag som verksamhetsbidrag ska kunna lämnas enligt den nya förordningen, behöver det särskilt framgå att uppgifter om aktiviteter och resultatuppföljning endast ska gälla för verksamhetsbidraget (sjätte strecksatsen).

Det bör vidare framgå att sökanden ska ges möjlighet att komplettera ansökan inom viss tid, om ansökan är ofullständig. Om sökanden inte följer en uppmaning att komplettera ansökan, får denna prövas i befintligt skick.

Beslut och utbetalning

I likhet med vad som framgår i nuvarande förordningar, ska det framgå att Socialstyrelsen får prioritera mellan inkomna ansökningar och ge företräde till de ansökningar som bedöms ha bäst förutsättningar att uppfylla det syfte som anges i förordningen och övriga förutsättningar för statsbidrag enligt förordningen.

På samma sätt som gäller idag enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer ska det i beslutet om statsbidrag anges

- för vilka mål och aktiviteter bidraget beviljas enligt 8 eller 9 § (dvs. för verksamhetsbidrag),
- vilka villkor som ska gälla för bidraget,
- för vilket eller vilka två kalenderår bidraget beviljas, och
- vilka skälen är för en prioritering.

Det bör vidare anges i förordningen att beslutet ska innehålla en upplysning om bestämmelserna om redovisning, utbetalning, hinder mot utbetalning, återbetalning och överklagande. Att avslagsbeslut ska dokumenteras och motiveras framgår av 31–32 §§ förvaltningslagen (2017:900), FL.

Angående beslutet om statsbidrag bör vidare framgå av förordningen att detta får fattas vid ett tillfälle per kalenderår och avse en tidsperiod om två kalenderår. Om det finns skäl för det kan ett beslut om bidrag i stället avse ett år. Ett bidragsår ska omfatta ett kalenderår. Det bör av bestämmelsen likaså framgå att bidraget ska betalas ut i förskott och avse sex månader åt gången. Socialstyrelsen ska dock ha möjlighet att vid behov kunna frångå denna ordning och betala ut i förskott för en länge tidsperiod. Detta skulle exempelvis kunna övervägas för organisationsbidraget.

Bidragen bör vara tvååriga som huvudregel

För att främja organisationers möjlighet att verka långsiktigt föreslogs i en departementspromemoria *Långsiktigt stöd till det civila samhället*¹³⁸ att regeringen bör pröva ett beställningsbemyndigande för anslag avseende bidrag till det civila samhället som möjliggör tvååriga bidrag. I promemorian ges exempel på befintliga bidrag där det finns ett beställningsbemyndigande, bl.a. bidrag till barn- och ungdomsorganisationer, bidrag till kvinnors organisering och bidrag till kvinno- och tjejjourer.¹³⁹ Ett beställningsbemyndigande innebär att riksdagen bemyndigar regeringen, eller den myndighet regeringen beslutar, att ingå åtaganden som medför utgifter för staten även efter det aktuella budgetåret. Sådana bemyndiganden används för finansiering av verksamhet med längre planeringsperspektiv än det aktuella budgetåret, t.ex. flerårig bidragsgivning till organisationer i det civila samhället.¹⁴⁰

Enligt 11 § andra stycket förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer kan ett beslut om bidrag avse en tidsperiod om två år. Om det finns skäl för det kan, enligt samma bestämmelse, ett beslut om bidrag i stället avse ett år. Det framgår av Socialstyrelsens återrapportering av statsbidraget att jourerna upplever det

¹³⁸ Ds 2018:13.

¹³⁹ Ds 2018:13 s. 54.

¹⁴⁰ Skr. 2017/18:246 s. 25.

som positivt med tvååriga bidrag, eftersom det ger mer stabilitet och underlättar planeringen framåt.¹⁴¹ Ett exempel på behovet av långsiktighet är att organisationer med anställda inte behöver säga upp personal och därmed förlora kompetens över årsskiften till följd av osäkerhet avseende finansieringen. Denna bild bekräftas även i utredningens enkät- och intervjuunderlag enligt vilket nästan samtliga tillfrågade föredrog ett tvåårigt bidrag för att gynna långsiktighet och verksamhetsplanering. Även verksamhetens karaktär, att ge stöd till enskilda brottsoffer, talar för ett stabilt och pålitligt bidrag så att inte enskilda kommer i kläm. Samtidigt vittnar Socialstyrelsen om att ett antal organisationer inte har förstått att de ska ansöka om bidrag för två år i taget. Detta har lett till att flera organisationer har gått miste om möjligheten till bidrag avseende det andra året. Sannolikt är orsaken till detta att möjligheten att ansöka om tvååriga bidrag fortfarande är ny för många organisationer och att alla därför ännu inte tagit till sig nyordningen.

Det bör i sammanhanget övervägas om bidrag ska kunna lämnas för en längre tidsperiod än två år, exempelvis för tre år. Det kan dock konstateras att tre år är en lång tidsperiod som för vissa organisationer kan vara svår att överblicka. Det kan då bli svårt för organisationen att planera för eventuella förändringar i verksamheten eller behov av att göra omprioriteringar som kan påverka bidragsgivningen. Statsbidraget enligt den nya förordningen bör därför kunna beslutas för en tidsperiod om två år. Denna tidsrymd bedöms tillgodose såväl organisationernas behov av långsiktighet som lämna utrymme för eventuella förändringar över tid. Detta gäller för samtliga statsbidrag i förordningen, dvs. även bidrag som lämnas till riksorganisationer. Det kan dock finnas situationer när det framstår som lämpligare att bevilja bidrag endast för ett år. Det bör därför framgå av den nya förordningen att beslut om bidrag, om det finns skäl för det, i stället kan avse ett år.

Som en följd av att bidragen föreslås kunna vara tvååriga behöver regeringen ansöka om bemyndigande hos riksdagen för anslag avseende bidrag som fördelas enligt den nya förordningen.

¹⁴¹ Användningen av statsbidraget till kvinno- och tjejjourer. Redovisning av 2016 års verksamhet. Socialstyrelsen 2016.

Redovisning

För att säkerställa en korrekt och effektiv användning av statsbidraget ska organisationer som erhållit bidrag lämna en årlig redovisning över hur medlen har använts. Ett redovisningskrav uppställs vanligen i förordningar om statsbidrag, och såväl förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer som den avseende statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. innehåller sådana bestämmelser. En organisation som har tagit emot verksamhetsbidrag bör därför senast den 1 mars året efter bidragsåret till Socialstyrelsen lämna en årlig redovisning av hur medlen har använts. Vidare bör redovisningen göras på en blankett som överensstämmer med det formulär som Socialstyrelsen fastställer.

Det bör av förordningen framgå att redovisningen ska innehålla en ekonomisk redovisning och redogörelse för vad medlen använts till och hur bidraget förhåller sig till det syfte som anges i förordningens 2 §. När det gäller verksamhetsbidrag som beviljas bör redovisningen vidare innehålla en redogörelse för de resultat som har uppnåtts och som antas kunna uppnås och hur de förhåller sig till det mål om bidraget beviljats för. Redovisningen bör också innehålla övriga uppgifter och handlingar som Socialstyrelsen begär.

Det bör också framgå att en revisor ska granska redovisningen, som ska bifogas redovisningen. Har bidraget uppgått till minst fem prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, bör granskningen göras av en auktoriserad eller godkänd revisor.

Socialstyrelsens redovisning

Det är viktigt att regeringen noga följer hur bidraget enligt den nya förordningen bidrar till att förbättra förutsättningarna för att ideella organisationer på brottsofferområdet att verka långsiktigt och på ett sätt som inte undergräver det offentligas ansvar för skydd och stöd. Av denna anledning bör Socialstyrelsen årligen senast den 30 september till regeringen lämna en samlad redovisning av det statsbidrag som har lämnats enligt den nya förordningen. Redovisningen bör innehålla uppgifter om vilka som har fått statsbidrag enligt vilken bidragsform och med vilket belopp samt bidragets användning i förhållande till det syfte som anges i 2 §. När det gäller verksamhetsbidrag, bör redovisningen även innehålla uppgifter om

vilka mål och aktiviteter som bidrag lämnats för, vilka resultat som har uppnåtts och som antas kunna uppnås. Enligt 15 § förordningen om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. ska Socialstyrelsen vart femte år genomföra en oberoende utvärdering av bidragsgivningen. En sådan utvärdering bedöms vara värdefull för att få reda på om syftet med bidraget har uppnåtts. Motsvarande bestämmelse bör införas i den nya förordningen.

Hinder mot utbetalning, återbetalning och återkrav

I likhet med vad som framgår i förordningarna om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och om statsbidrag till vissa organisationer på det sociala området m.m. bör den nya förordningen innehålla bestämmelser om återbetalning och återkrav. Socialstyrelsen bör få besluta om att ett beviljat statsbidrag helt eller delvis inte ska betalas ut om mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp, om bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt och mottagaren borde ha insett detta, om bidraget inte utnyttjats eller använts för de ändamål som det har beviljats för, om mottagaren inte lämnat sådan redovisning som krävs eller om mottagaren inte följt villkoren i beslutet.

Om ett statsbidrag redan har betalats ut bör en mottagare vara återbetalningsskyldig om det finns grund för det enligt bestämmelsen om hinder för utbetalning.

Det går inte att heltäckande ringa in vad som kan rymmas inom ramen för oriktigt uppgiftslämnande eller felaktig användning. Några exempel på situationer som kan uppstå är dock att bidraget används för resor som inte har någon bäring på syftet med bidraget. Motsvarande kan gälla för inköp av utrustning, av olika slag, vitvaror eller fordon.

Socialstyrelsen bör besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget, om mottagaren är återbetalningsskyldig. Om det finns särskilda skäl för det, bör Socialstyrelsen få besluta att helt eller delvis efterge återkravet.

Beslut om statsbidrag får överklagas

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett refererat avgörande från 2016 (HFD 2016 ref. 49) funnit att ett beslut att avslå en ansökan om organisationsbidrag innefattade en prövning av en civil rättighet enligt artikel 6.1 i Europakonventionen och att beslutet därför borde ha kunnat bli föremål för domstolsprövning. Målet gällde ett beslut som var fattat av Ungdomsstyrelsen, numera Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF), enligt förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund. HFD konstaterade att det finns ett stort antal förordningar om statligt stöd för olika ändamål och att de flesta av dessa förordningar innehåller ett överklagandeförbud. HFD uttalade vidare att vid bedömningen av om beslut enligt förordningar av nu aktuellt slag är överklagbara, måste hänsyn tas till att stöden är av olika karaktär och att kriterierna för att lämna bidrag inte är utformade enligt enhetliga principer. Det förhållandet att bidrag lämnas enbart i mån av tillgång på medel talar enligt HFD:s mening med styrka för att det inte finns en rätt för sökanden att erhålla bidrag. Om emellertid de anslagna medlen enligt föreskrift eller väl etablerad myndighetspraxis fördelas mellan samtliga sökande som uppfyller förutsättningarna för bidrag har det enligt HFD mindre betydelse för bedömningen av överklagbarheten att tillgången på medel är begränsad. Enligt domstolen har såväl HFD som Europadomstolen i tidigare avgöranden lagt stor vikt vid om prövningen av ansökningarna om bidrag grundats på tydligt fastställda kriterier eller om den beslutande myndigheten haft ett betydande utrymme för en skönsmässig bedömning vid beslut om fördelning av medlen.

HFD uttalade att vid bedömningen av om beslut enligt förordningar av nu aktuellt slag är överklagbara måste avgöras för varje förordning för sig.

I denna promemoria föreslås att den nya förordningen ska omfatta både organisationsbidrag och verksamhetsbidrag. Organisationsbidraget kommer som huvudregel att fördelas mellan samtliga sökande som uppfyller förutsättningarna för bidrag. Mot bakgrund av ovan refererade rättsfall från HFD, bör beslut om organisationsbidrag enligt den föreslagna förordningen få överklagas. Även beslut om verksamhetsbidrag och beslut om att ett beviljat statsbidrag helt eller delvis inte ska betalas ut bör få överklagas. Det bör därför i

förordningen införs en upplysningsbestämmelse om forumregeln i 40 § FL om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. När det gäller beslut om återkrav av utbetalda bidrag bör de vara undantagna från rätten att överklaga. Skälet för det är att beslut om återkrav kan prövas av allmän domstol efter ansökan om stämning, vilket därmed tillgodoser rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Endast på det sättet kan myndigheten erhålla en exekutionstitel som vid behov kan mätas ut.

Den praktiska hanteringen

Att besluten om statsbidrag är överklagbara får ekonomiska och praktiska konsekvenser för den beslutande myndigheten. Skulle exempelvis myndigheten ha fördelat hela bidraget och en organisation överklagar ett beslut om avslag eller endast delvis bifall, har myndigheten inga medel kvar att fördela om domstolen bifaller överklagandet. Situationen behandlas i promemorian om långsiktigt stöd till det civila samhället¹⁴² och där anges att myndigheten skulle kunna hantera en sådan situation genom att hålla inne en del av anslaget för eventuella överklaganden. Vidare finns enligt samma promemoria möjlighet att ändra rutinerna vid bidragshanteringen. MUCF har med anledning av domen i HFD ändrat sin hantering av beslut för organisationsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer enligt följande. När ansökningsperioden gått ut fattas de beslut som innebär avslag för de sökande. När tiden för överklagande sedan har gått ut har myndigheten vetskap om ifall det finns överklaganden och vilka belopp de avser. När myndigheten därefter fattar beslut om tilldelning av bidrag kan den ta hänsyn till de överklaganden som gjorts, så att medel kan reserveras för det fall att överklagandena vinner gehör i domstolarna.¹⁴³

I detta sammanhang måste också understrykas att bidrag enligt den nya förordningen föreslås som huvudregel vara tvååriga. Vid ett beställningsbemyndigande som regeringen lämnar vidare till en myndighet, kan myndigheten redan innan det året som utbetalningarna av bidrag avser, fatta beslut om tilldelningen av bidraget. Det gör att den handläggande myndigheten i praktiken har möjlighet

¹⁴² Ds 2018:13.

¹⁴³ Ds 2018:13 s. 65.

att i god tid innan bidragsåret inträder bedöma ansökningar och hantera eventuella överklaganden.

Bemyndigande

Socialstyrelsen kan behöva meddela föreskrifter om verkställighet av förordningen när det gäller ansökan, beslut och redovisning av statsbidraget. Myndigheten bör därför i den nya förordningen få ett bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter.

6.1.9 Anslag och fördelning

I denna promemoria föreslås att tre olika statsbidrag som Socialstyrelsen fördelar på området våld mot kvinnor och våld i nära sammanförs och fördelas enligt den nya förordningen. De medel som har anslagits enligt dessa förordningar avseende bidrag för kalenderår 2018 är följande:

Tabell 6.1 Anslagna medel för kalenderår 2018

	Anslag	Utgivet bidrag*	Summa
<i>Riksnivå och riksintresse</i>			
Förordning om statsbidrag till vissa organisationer på det sociala området	Anslag 3:1	23 300	
	Anslag 4:7	14 945**	38 245
<i>Lokala ideella organisationer</i>			
Förordning om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer	Anslag 3:1	150 000	
Regleringsbrev till Socialstyrelsen brottsofferverksamhet riktad till hbtq-personer som utsatts för våld i nära relationer	Anslag 3:1	2 000	152 000
Summa			190 245

*tkr

**Av det totala anslaget på 66 626 000 kronor.

Därutöver har Socialstyrelsen fördelat utvecklingsmedel mot våld i nära relationer till ideella föreningar och stiftelser om 10 miljoner kronor (S2010/00633/FST).

Hur anslagna medel har använts

Riksorganisationer och organisationer med verksamhet av riksintresse

Socialstyrelsens fördelning enligt förordningen om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. på området våld mot kvinnor har legat på en relativt konstant nivå under senare år. Räknat från och med bidragsår 2012 har nivån på tilldelade medel pendlat mellan 38–41 miljoner kronor årligen, med undantag för åren 2014 och 2015 då nivån uppgick till som högst 46 respektive 45

miljoner kronor.¹⁴⁴ År 2014 ökade det totala statsbidraget enligt förordningen från drygt 80 miljoner till 93 miljoner kronor. I Socialstyrelsens utvärdering av detta statsbidrag för verksamhetsåren 2012–2016 framgår att bidraget fyller sitt syfte väl.

Lokala organisationer

Av Socialstyrelsens redovisningar av *statsbidraget till lokala kvinno- och tjejjourer* framgår att myndigheten visserligen bedömer att bidraget främjar syftet med förordningen men att jourerna har haft svårigheter att använda medlen. Drygt sex miljoner av den summa som fördelades som organisationsbidrag under 2016 har inte förbrukats. För bidragsåret 2017 var motsvarande summa 3,8 miljoner kronor.¹⁴⁵ Intervjuer som genomförts inom ramen för denna promemoria visar att det förekommer att statsbidraget indirekt använts för att finansiera sådan verksamhet som kommunen ska finansiera. För kalenderår 2018 har regeringen beslutat att utbetala ytterligare 50 miljoner kronor som organisationsbidrag inom ramen för denna förordning. Vad gäller tilldelningen av medel enligt *statsbidrag till brottsofferverksamhet riktad till hbtq- personer som utsatts för våld i nära relationer* har antalet sökande organisationer till detta bidrag varit få men medlen har i huvudsak förbrukats.

När det gäller *särskilda utvecklingsmedlen mot våld i nära relationer* kunde Socialstyrelsen för bidragsåret 2016 fördela hela beloppet om 10 miljoner kronor, men ungefär en tredjedel av organisationerna hade vid årsskiftet 2016/2017 inte förbrukat hela det belopp som beviljats vilket motsvarade cirka 1,8 miljoner kronor.¹⁴⁶ Av de 10 miljoner kronorna som beviljades för 2017 hade en tredjedel av organisationerna vid årsskiftet 2017/2018 inte förbrukat hela beloppet, motsvarande cirka 1,2 miljoner kronor.¹⁴⁷

Eventuella medel för de nuvarande statsbidragen kommer att kunna kanaliseras genom den nya förordningen. Den nya förordningen får ett bredare tillämpningsområde än det som gäller

¹⁴⁴ Utvärdering av statsbidraget till vissa organisationer inom det sociala området. Verksamhetsåren 2012–2016. Socialstyrelsen 2018 samt uppgifter om medelstildelning från Socialstyrelsens hemsida.

¹⁴⁵ Statsbidrag till kvinno- och tjejjourer. Uppföljning av 2017 års medel. Socialstyrelsen 2018.

¹⁴⁶ Redovisning av 2016 års utvecklingsmedel och kompetensstöd för att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer. Socialstyrelsen 2017.

¹⁴⁷ Kvalitetsutveckling av arbetet mot våld i nära relationer. Redovisning av 2017 års utvecklingsmedel och det nationella och regionala kompetensstödet.

enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer. Eftersom fler organisationer kan ansöka om bidraget, kommer den totala tilldelningen till kvinno- och tjejjourer troligtvis att minska något (se avsnitt 8).

6.2 Ekonomiska förutsättningar för ideella organisationer som driver skyddade boende

Bedömning: Ersättningen till ideella kvinnojourer som tar emot enskilda i ett skyddat boende på uppdrag av en socialnämnd är uppdragsersättning. 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.

I uppdraget har ingått att analysera förutsättningarna för ekonomiskt stöd till ideella organisationer som driver skyddade boenden, i rollen som utförare av kommunal socialtjänst. Frågan kan sägas innehålla två delfrågor:

- hur ersätter kommuner ideella organisationer som driver skyddade boenden som utförare av socialtjänst, och
- vilka möjligheter finns det att lämna statsbidrag till ideella organisationer som driver skyddade boenden inom ramen för reglerna om statsstöd.

Uppdragsersättning till ideella organisationer som driver skyddade boenden

Det har i denna promemoria bedömts att drift av skyddat boende på uppdrag av socialnämnden utgör ekonomisk verksamhet. Det betyder att en kvinnojour med verksamhet i form av skyddat boende bedriver ekonomisk verksamhet i den del som avser det skyddade boendet. Om kommunen ger en ideell kvinnojour i uppdrag att genomföra en insats i form av skyddat boende, är detta dessutom ett

köp av en tjänst som kan omfattas av regelverket om offentlig upphandling, dvs. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, eller lagen (2008:962) om valfrihetssystem LOV. Som redogjorts för i avsnitt 5, tyder resultaten från enkätsvaren på att det förekommer att kommunala föreningsbidrag helt eller delvis används som ersättning för kvinnojourers utförande av insatsen skyddat boende.

Hur kommuner anlitar enskilda verksamheter och finansierar insatsen skyddat boende

Det ingår i samhällets åtagande att ta ansvar för och i tillräcklig omfattning investera i sociala välfärdstjänster som faller inom ramen för det offentliga uppdraget. Det förhållandet att ideella organisationer som driver skyddade boenden i regel inte får full kostnadsersättning för sina tjänster inom ramen för socialtjänstens ansvar får negativa konsekvenser i första hand för jourerna själva. Som framhållits i avsnitt 5 bedöms den otillräckliga finansieringen bero på att kvinnojourerna debiterar låga avgifter och på att det förekommer att de helt eller delvis ersätts för denna tjänst med kommunala föreningsbidrag. Med otillräcklig finansiering följer svårigheter att planera verksamheten, rekrytera och behålla personal samt bedriva ett kvalitetsarbete i verksamheten. Ytterst drabbas de våldsutsatta barn och vuxna som vistas i dessa verksamheter. Det är därför nödvändigt att den ekonomiska ersättningen för tjänsten skyddat boende täcker de faktiska kostnaderna. Att med olika former av bidrag (kommunala föreningsbidrag och statsbidrag) direkt eller indirekt finansiera sådan verksamhet som kommunen har det fulla finansiella ansvaret för riskerar att strida mot såväl regelverket om offentlig upphandling som statsstödsregler. När statsbidrag eller föreningsbidrag finansierar välfärdstjänster riskerar det även att strypa organisationernas roll som röstbärare/opinionsbildare och som motvikt till det offentliga och näringslivet, eftersom det då saknas pengar för detta uppdrag.

Nyligen genomförda lagändringar syftar till att underlätta för det civila samhällets organisationer att delta i upphandlingar (se avsnitt 4.2.5). Enligt *principen om mångfald* betonas att samhället välkomnar ideella organisationer som utförare inom det sociala om-

rådet. Med tillämpningen av detta nya regelverk finns goda förutsättningar för att ideella organisationer kan vara fortsatt starka på detta område.

Sammantaget finns det ett behov av att uppdra åt en lämplig aktör att undersöka hur kommuner anlitar enskilda verksamheter och finansierar insatsen skyddat boende. Med en kartläggning av hur kommuner hanterar inköp och annan finansiering av insatsen skyddat boende, erhålls ett viktigt underlag för det fortsatta arbetet med att verka för att offentliga medel färdas i rätt kanaler.

6.2.1 Förutsättningar för statligt stöd till skyddade boenden som drivs av ideella organisationer

Som har beskrivits i avsnitt 4.3.1 kan kvinnojourer ansöka om statsbidrag för att utveckla kvaliteten i skyddade boenden, enligt de särskilda utvecklingsmedel som Socialstyrelsen fördelar. Användningen av bidraget är dock begränsad till att förbättra barns villkor i skyddat boende. Medel får inte användas till att täcka personalkostnader eller lokalhyra i skyddat boende.¹⁴⁸ Även kommuner kan, enligt nu nämnda uppdrag, använda utvecklingsmedel till att utveckla insatsen skyddat boende. Enligt Socialstyrelsens redovisning av 2016 års utvecklingsmedel och kompetensstöd för att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer, hade 17 av de sammanlagt 65 ideella organisationer som beviljats medel använt dessa till insatser för barn, varav vissa handlade om förbättringar i skyddat boende (t.ex. genom upprustning, leksaker och sociala aktiviteter). Vidare hade 41 av de 246 kommuner som erhållit utvecklingsmedel använt en del av dessa till att utveckla insatsen skyddat boende och/eller andra lämpliga tillfälliga boendeplatser.¹⁴⁹ Av redovisningen från 2017 framgår att det var två organisationer som hade arbetat med säkerhetsåtgärder i skyddat boende. Det anges inte i redovisningen att någon kommun har använt medlen till att utveckla insatsen skyddat boende.¹⁵⁰

¹⁴⁸ S2011/11337/FST, S2016/00633/FST och regleringsbrevet till Socialstyrelsen för budgetår 2019.

¹⁴⁹ Redovisning av 2016 års utvecklingsmedel och kompetensstöd för att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer. Socialstyrelsen 2017.

¹⁵⁰ Kvalitetsutveckling av arbetet mot våld i nära relationer. Redovisning av 2017 års utvecklingsmedel och det nationella och regionala kompetensstödet. Socialstyrelsen 2018.

Lokala kvinnojourer kan även beviljas medel enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och använda dessa till säkerhetsåtgärder i skyddat boende (2 §). Enligt Socialstyrelsens redovisning har medel för säkerhetsåtgärder i skyddat boende används i relativt liten utsträckning, i jämförelse med övrigt utvecklingsarbete. Säkerhetsåtgärderna har i huvudsak avsett installation av säkerhetsdörr och olika typer av larm.¹⁵¹

Som framgår ovan har länsstyrelserna i Västra Götaland, Skåne och Stockholms län tidigare fördelat statsbidrag till ideella föreningar och kommuner som driver skyddat boende.

Att ge statligt stöd till skyddat boende som drivs av ideella organisationer eller av kommuner är alltså ingen ny företeelse.

Kraven på skyddade boenden har förtydligats

De allmänna kraven på att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet gäller för stöd och skydd till enskilda (3 kap. 3 § SoL). Därutöver finns inga specifika kvalitetskrav för skyddat boende. Drift av sådant boende är heller inte tillståndspliktigt.

På regeringens uppdrag har emellertid Socialstyrelsen tagit fram en definition samt kvalitetsindikatorer för skyddat boende. Utifrån indikatorerna har myndigheten under senare år kartlagt landets skyddade boenden och fick 2018 ett uppdrag om en förnyad kvalitetskartläggning (S2018/03516/JÄM). Socialstyrelsen klaggjorde vilket regelverk som gäller när ideella organisationer utför insatser på socialnämndens uppdrag i ett meddelandeblad 2012¹⁵² och har därefter meddelat föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer. Föreskrifterna kompletteras av en handbok som används i länsstyrelsernas utbildningar för socialtjänstpersonal över hela landet inom ramen för det pågående uppdraget att bevilja utvecklingsmedel och tillhandahålla kompetensstöd (S2016/00633/FST). Därtill ingick frågor om uppdragsförhållandet mellan kommuner och ideella kvinnojourer i den nationella tillsynen av socialtjänstens samt hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära

¹⁵¹ Användningen av statsbidraget till kvinno- och tjejjourer. Redovisning av 2016 års verksamhet. Socialstyrelsen 2017.

¹⁵² Socialstyrelsens meddelandeblad nr 2/2012 *Socialnämnders respektive ideella föreningars ansvar för god kvalitet m.m. vid utförandet av insatser enligt socialtjänstlagen.*

relationer.¹⁵³ Sammantaget har dessa åtgärder gradvis medfört att kraven på ideella kvinnojourer som utförare av socialtjänstinsatser har förtydligats och därmed i praktiken ökat.

Regeringen har bedömt att kontrollen av kvaliteten i insatser för såväl våldsutsatta kvinnor som våldsutövande män, oavsett utförare, kan behöva skärpas ytterligare.¹⁵⁴ I betänkandet om ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende¹⁵⁵ föreslås att insatsen skyddat boende ska regleras i socialtjänstlagen, att den ska definieras i socialtjänstförordningen och bli tillstånds- och anmälningsskyddad. Vidare föreslås nya kvalitetskrav. De nya kraven innebär bl.a. att det skyddade boendet ska ha tillräcklig bemanning och tillräckliga skyddsanordningar för att kunna ge skydd mot hot, våld eller andra övergrepp samt tillgång till personal dygnet runt som utan dröjsmål kan uppmärksamma om en boende behöver stöd och hjälp. Om boendet tar emot barn ska det i boendet finnas en barnansvarig person. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Statsstödsrättsliga möjligheter att rikta stöd och ersättning till ideella organisationer som driver skyddade boenden

Som beskrivits tidigare är skyddat boende att betrakta som ekonomisk verksamhet. För sådan verksamhet gäller EU:s statsstödsregler (artiklarna 107–109 i EUF-fördraget). Dessa regler tar sikte på att förhindra att konkurrensen på marknaden snedvrids. Kvalitetshöjande insatser för skyddade boenden som drivs av ideella organisationer bedöms till övervägande del omfatta ekonomisk verksamhet. Det krävs därmed att det finns ett undantag enligt EU:s statsstödsregler för att stödet ska få lämnas (se avsnitt 4.2.5). Relevanta undantag är följande:

1. Ersättning för tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse utgör inte statligt stöd om den uppfyller kriterierna enligt den s.k. Altmarkdomen,
2. stöd om maximalt 200 000/500 000 euro (de minimis/de minimis SGEI) fördelat på tre år per stödmottagare anses som försumbart

¹⁵³ Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld Slutrapport från en nationell tillsyn 2012–2013. IVO 2014.

¹⁵⁴ Skr. 2016/17:10.

¹⁵⁵ SOU 2017:112.

stöd (kommissionens förordning 1407/2013 och kommissionens förordning 360/2012 som avser tjänster av allmänt ekonomiskt intresse), eller

3. stöd som ges enligt villkoren i kommissionens beslut 2012/21/EU.

I denna promemoria bedöms att de s.k. altmarkkriterierna inte är uppfyllda. När det gäller kommissionens beslut¹⁵⁶ är kriterierna inte lika svåra att leva upp till som i Altmarkdomen. Beslutet avser ersättning till allmännyttiga tjänster upp till 15 miljoner euro per år, men endast nettokostnader ersätts. Takbeloppet gäller dock inte för vissa sociala tjänster inklusive tjänster i form av socialt subventionerade bostäder och vård och social integrering av sårbara grupper. Krav på redovisning och kontroll samt rapportering av ersättning finns också.

Undantag enligt reglerna om stöd av mindre betydelse och reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Enligt de två förordningar om de minimis som kan utgöra grund för att rikta bidrag till ekonomisk verksamhet, är en gemensam förutsättning att beloppen för statsstödet som respektive förordning anger som tak, inkluderar taket för all form av de minimisstöd från stat, kommun eller landsting. Det betyder att eventuellt riktat statsstöd måste beakta de eventuella bidrag som ges från kommun och landsting för motsvarande verksamhet. Om dessa takbelopp kan överskridas måste villkoren i kommissionens beslut 2012/21/EU vara uppfyllda.

Två miljoner kronor under en treårsperiod

Ett statsstöd som riktar sig till ideella organisationer som driver skyddade boenden som inte överskrider två miljoner kronor under

¹⁵⁶ Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

en treårsperiod betraktas enligt EU:s regler om statsstöd som stöd av mindre betydelse och artikel 107.1 i EUF-fördraget anses då inte vara tillämplig. För att stödet ska anses vara av mindre betydelse måste förutsättningarna i kommissionens förordning härom vara uppfyllda.¹⁵⁷ Det handlar bl.a. om krav på att det ska vara möjligt att i förväg beräkna den exakta bruttobidragsekvivalenten utan att göra någon riskbedömning (artikel 4), att stödet inte kumuleras med statligt stöd som avser samma stödberättigade kostnader, t.ex. från kommun och landsting (se artikel 5) eller regler om övervakning (artikel 6).

Fem miljoner kronor under en treårsperiod

Enligt uppgifter från Unzion beräknas den största utgiften för att kvalitetsutveckla arbetet bestå av personalkostnader. Ett rimligt antagande är att de verksamheter som idag inte har någon anställd kommer att behöva anställa en till två personer, vilket kan innebära en årlig kostnad om två miljoner per kvinnojour. Vid en tillämpning av detta undantag gäller som en första förutsättning att den verksamhet som ska få stödet är *en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse*. Som beskrivits i avsnitt 4.2.5, avses härmed verksamhet vars resultat till övergripande del är av allmän nytta och som marknaden inte skulle tillhandahålla utan offentligt ingripande. I Sverige har detta undantag tillämpats exempelvis inom äldreboende.¹⁵⁸ Till stöd för att ideella organisationer som driver skyddade boenden skulle utgöra verksamhet av allmänt ekonomiskt intresse skulle det kunna argumenteras för att det är angeläget att kvinnojourer kan bedriva verksamhet av god kvalitet så att enskilda brottsoffer, inklusive särskilt sårbara grupper, får tillgång till den samlade erfarenhet och kompetens som kvinnojourerna representerar. För att undantaget ska kunna tillämpas måste även förutsättningarna i Kommissionens förordning härom vara uppfyllda.¹⁵⁹ En av förutsättningarna i förordningen är att det stödmottagande företaget bör ha fått ett

¹⁵⁷ Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

¹⁵⁸ Se förordningen (2016:848) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer.

¹⁵⁹ Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april, 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

skriftligt uppdrag att tillhandahålla den tjänst för vilket stödet beviljas (inledande bestämmelser). Stödet får inte kumuleras med statligt stöd för samma stödberättigade kostnader, dvs. inklusive stöd eller ersättning från kommun och landsting (se artikel 2.6 och 2.8). Förordningen innehåller regler om övervakning (se artikel 3).

Ersättning som överstiger 5 miljoner kronor under en treårsperiod

Villkoren i beslutet 2012/21/EU är mer omfattande än villkoren i förordningen.¹⁶⁰ Enligt beslutet måste dessutom ersättningsmodellen utformas så att stödet inte kan överstiga de kostnader som följer av det definierade uppdraget inklusive en vinst som är skälig. En svårighet är att bryta ut de kostnader som avser den aktuella tjänsten och att avgöra vad som är skälig vinst.

EU:s statsstödsregler är komplicerade och kan bl.a. aktualiseras när en tjänst tilldelas en kvinnojour utan att tilldelningsbeslutet föregåtts av effektiv konkurrensutsättning. Inom ramen för denna promemoria har det inte funnits möjlighet att fullt ut bedöma möjligheten att tillämpa de nu angivna undantagen.

¹⁶⁰ Se närmare beslut 2012/21/EU.

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Medlen till kvinno- och tjejjourer inom ramen för den särskilda satsningen avseende bidragsåren 2015–2019 har lämnats med stöd av förordningen (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer. Den föreslagna förordningen bör med hänsyn därtill träda i kraft den 1 november 2019 och tillämpas första gången i fråga om statsbidrag för bidragsår 2020. När den nya förordningen träder i kraft bör förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer samtidigt upphävas. Det bör dock framgå av övergångsbestämmelser att den upphävda förordningen fortfarande ska gälla för statsbidrag som avser tid före ikraftträdandet. Det betyder att bestämmelser i den upphävda förordningen fortfarande är tillämpliga vad gäller bidrag som fördelats med stöd av den förordningen.

På motsvarande sätt bör ändring i förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. träda i kraft den 1 november 2019 och tillämpas först gången i fråga om statsbidrag för bidragsår 2020. Det bör dock framgå av förordningsändringen att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för statsbidrag som avser tid före ikraftträdandet. Det betyder att äldre föreskrifter är tillämpliga vad gäller bidrag som fördelats enligt den tidigare lydelsen.

8 Konsekvenser

Av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning följer bl.a. att förvaltningsmyndigheter innan de beslutar om föreskrifter eller allmänna råd ska utreda föreskrifternas kostnads- mässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet och dokumentera utredningen i konsekvensutredningen. Av regeringskansliets riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar följer att 6–7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska tjäna som vägledning.

De bakomliggande skälen till förslaget

Det är angeläget att förbättra förutsättningarna för att kvinno- och tjejjourer ska kunna verka långsiktigt och på ett sätt som inte undergräver det offentliga ansvar för skydd och stöd till våldsutsatta kvinnor och barn. För ideella organisationer finns flera, delvis överlappande bidrag på området att söka. Socialstyrelsen har påpekat att detta både kan vara ansträngande för berörda organisationer och administrativt betungande för de myndigheter som ska kontrollera att olika bidrag inte går till en och samma verksamhet. Det finns ett behov av att se över formerna och villkoren för statens bidrag till ideella kvinno- och tjejjourer och andra ideella organisationer inom brottsofferområdet. Syftet med förslagen i promemorian är att identifiera möjliga sätt att skapa långsiktiga förutsägbara ekonomiska förutsättningar för dessa organisationer och att samtidigt bidra till ett fungerande brottsofferstöd inom kommuners och landstings ansvarsområde.

8.1 Vilka berörs

Förslagen i denna promemoria kommer att beröra vissa ideella organisationer som är verksamma inom brottsofferområdet. Förslagen kommer även att beröra staten direkt genom Socialstyrelsen som utpekad handläggande myndighet samt indirekt såsom bidragsgivare. I begränsad omfattning kan domstolar och länsstyrelserna komma att beröras.

8.1.1 Konsekvenser för staten

Staten kommer att påverkas av promemorians förslag på två sätt, dels eftersom Socialstyrelsen föreslås vara handläggande myndighet för den nya förordningen, dels då statsbidraget som fördelas kommer att finansieras av staten. Tildelningen av medel bestäms av de anslag som fastställs av riksdagen genom beslut i budgetpropositionen. Den sammanlagda storleken på bidraget kommer att bestämmas utifrån politiska bedömningar och prioriteringar. Redan idag utgår statsbidrag till ideella organisationer. Avsikten med förslaget till en ny förordning är att skapa ett tydligt och samlat regelverk för fördelningen av dessa bidrag och ge bidragsmottagare en ökad förutsägbarhet avseende den långsiktiga finansieringen av sin verksamhet. Vad avser handläggning och den administrativa bördan för staten beskrivs den nedan under avsnittet om konsekvenser för Socialstyrelsen.

Konsekvenser för Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är redan i dag handläggande myndighet för ett stort antal statsbidrag till ideella organisationer. Myndigheten betalade under år 2017 ut totalt 3,4 miljarder kronor varav 581 miljoner kronor i bidrag efter ansökningar.¹⁶¹ Socialstyrelsen ansvarar även för de statsbidrag som är tänkta att samordnas genom den förordning som föreslås i denna promemoria.

För år 2017 redovisar Socialstyrelsen nedan angivna uppgifter avseende statsbidrag till ideella organisationer inom våldsområdet (se tabellen). Uppgifterna avser handläggning och administration för

¹⁶¹ Socialstyrelsens årsredovisning 2017 s. 79.

2017 års ansökningar samt uppföljning av år 2016 års utbetalda medel.

De särskilda utvecklingsmedlen för att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer riktar sig till kommuner, landsting och ideella organisationer. Av sammanlagt 375 inkomna ansökningar, avsåg 86 av dessa ideella organisationer.

Antalet inkomna ansökningar enligt förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer uppgick till 373. Medlen delades ut efter tre ansökningsomgångar. Avsikten var att statsbidraget skulle fördelas som ett verksamhetsbidrag vid ett och samma tillfälle, men då bidraget inte kunde fördelas vid det första tillfället utlystes medlen vid ytterligare två tillfällen och då som verksamhetsbidrag och organisationsbidrag, se avsnitt 4.3.1 och 5.3. Av de sammanlagt 373 ansökningarna rörde 236 verksamhetsbidrag och 137 organisationsbidrag.

När det gäller fördelningen av medel enligt förordningen om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området, avsåg 16 av totalt 98 ansökningar våldsområdet.

För brottsofferverksamhet riktad till hbtq-personer inkom endast tre ansökningar. Medel delades endast ut till en organisation.

Sammantaget har 224 ”unika” organisationer ansökt om medel riktade till ideella organisationer inom våldsområdet för bidragsåret 2017.

Tabell 8.1 Socialstyrelsens handläggning av statsbidrag inom våldsområdet 2017

Bidrag	Antal inkomna ansökningar/transfereringar	Antal årsarbetskraft
Särskilda utvecklingsmedel för att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer	375*	1,51
Kvinno- och tjejjourer	373	1,20
Vissa organisationer inom det sociala området (riksorganisationer/riksintresse)	98**	1,09
Brottsofferverksamhet riktad till hbtq—personer	3	0,04
Summa	849***	3,84

Källa: Uppgifter från Socialstyrelsen till utredningen samt Socialstyrelsens årsredovisning för 2017.

*Varav 86 ansökningar från ideella föreningar

**Varav 16 inom våldsområdet

***Bakom de 849 inkomna ansökningar står cirka 224 unika organisationer.

Socialstyrelsens arbetsuppgifter vid handläggning av bidragsärenden består i huvudsak av utlysning- och bedömningsförfarande, beslutsfattande och utbetalning, uppföljning av redovisning samt upprättande av årlig redovisning till regeringen. Genom en ny, samlande förordning som inkluderar dessa statsbidrag förväntas Socialstyrelsens handläggning i flera avseenden förtydligas, förenklas och effektiviseras. Socialstyrelsen har sedan tidigare erfarenhet av att fördela såväl verksamhetsbidrag som organisationsbidrag till aktuella organisationer. Arbetsbelastningen och den administrativa bördan förväntas därför sammantaget inte öka för Socialstyrelsen. Tvärtom kan det finnas möjlighet till ett förenklat förfarande då statsbidragen administreras genom en förordning och inte genom flera olika regelverk. Antalet bidragsansökningar förväntas minska. Detta innebär emellertid inte att storleken på de bidrag som förmedlas sammantaget kommer att bli mindre. Som angetts ovan, bestäms tillgången på befintliga medel av politiska prioriteringar och beslut. Socialstyrelsens kostnader för handläggning och administration bör också fortsatt finansieras genom att medel tillförs förvaltningsanslaget eller genom sakanslagsfinansiering.

En tillkommande arbetsuppgift är att myndigheten kan komma att behöva se över rutiner för att hantera eventuella överklaganden. Denna ska också finansieras som ovan.

Konsekvenser för domstolar

Av förslaget till förordning tydliggörs att Socialstyrelsens beslut i bidragsärenden får överklagas. Eftersom antalet överklaganden avseende organisationsbidrag som Socialstyrelsen fördelar idag enligt uppgift från myndigheten är lågt (fyra överklaganden sedan 2017), bedöms antalet överklaganden avseende organisationsbidraget också i den nya förordningen bli lågt. Vad gäller verksamhetsbidraget har dessa hittills inte gått att överklaga. Det är därför svårt att bedöma i vilken utsträckning verksamhetsbidraget kommer att överklagas. En indikation på hur många ärenden som Socialstyrelsen kan komma att fatta beslut i enligt den nya förordningen

framgår av tabellen. Ett antagande är att antalet överklaganden av verksamhetsbidraget kommer att ligga på samma låga nivå som organisationsbidraget. Domstolarnas kostnad för hantering av dessa ärenden bör, sett till verksamheten i övrigt, kunna handläggas inom ram.

Konsekvenser för länsstyrelsen

Länsstyrelserna kommer enligt 10 § i den nya förordningen beredas tillfälle att yttra sig över de ansökningar om statsbidrag som inkommer vad avser verksamhetsbidrag till lokala organisationer. Att Socialstyrelsen ska höra länsstyrelsen innan Socialstyrelsen beviljar bidrag gäller även idag enligt 11 § förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer. De antal tillkommande ärenden som länsstyrelserna bereds möjlighet att yttra sig över motsvarar den ökning av organisationer som kan förväntas söka bidrag med anledning av den nya förordningen. Antalet tillkommande organisationer uppskattas nedan till ett 20-tal organisationer. Fördelat på samtliga länsstyrelser bör detta inte medföra några större förändringar i deras handläggning av motsvarande ärenden.

8.1.2 Konsekvenser för ideella organisationer

Antalet ansökningar från behöriga organisationer enligt den nya förordningen

Förslaget till bidragsförordning enligt denna promemoria riktar sig till ideella organisationer som bedriver verksamhet med *huvudsakligt* ändamål att stödja eller förbättra situationen för brottsoffer eller arbeta förebyggande eller motverkande inom områdena mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck eller prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Socialstyrelsen har uppgett att de år 2017 identifierat cirka 224 unika ideella föreningar, i huvudsak kvinno- och tjejjourer, som aktuella bidragsmottagare enligt tidigare bidrag på området. Detta antal bör väsentligen motsvara antalet bidragsberättigade föreningar enligt den förordning som nu föreslås.

Någon förändring av beviljade anslag bör inte vara aktuellt med anledning av den nya förordningen, utan det är endast en fråga om hur befintliga medel ska fördelas. Som redan angetts, beror anslagens storlek på politiska prioriteringar och beslut som ligger utanför denna promemorias påverkansområde. När det gäller riksorganisationer och organisationer som bedriver verksamhet av riksintresse bedöms i allt väsentligt de organisationer vars verksamhet idag omfattas av 1 § tredje strecksatsen förordningen om statsbidrag till visas organisationer på det sociala området m.m. motsvara de organisationer som kommer att få del av medel enligt den nya förordningen.

På den lokala nivån kommer dock tillämpningsområdet för den nya förordningen att breddas i förhållande till förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer. Detta eftersom tillämpningsområdet sammanfaller med den nationella strategin och därmed även riktar sig till organisationer som ger insatser till män som utsätts för respektive utövar eller riskera att utöva våld, våldsutsatta hbtq-personer eller i övrigt bedriver brottsstödande eller förebyggande verksamhet inom tillämpningsområdet. För att bedöma vilka organisationer som kan tillkomma i förhållande till de lokala kvinno- och tjejjourerna, kan en väg vara att undersöka vilka organisationer som beviljats de särskilda utvecklingsmedlen om våld i nära relationer. Detta bidrag riktar sig till ideella föreningar och stiftelser som bedriver verksamhet på lokal nivå, alltså inte bara till lokala kvinno- och tjejjourer. En genomgång av ansökningarna för år 2017 visar att ett 20-tal organisationer som inte är kvinno- eller tjejjourer har ansökt om medel enligt detta bidrag. Det handlar i huvudsak om lokala brottsofferjourer, verksamheter vid Stadsmissionen och RFSL samt mansjourer som t.ex. arbetar med insatser till våldsutövande män. Ett rimligt antagande är att flera av dessa organisationer kommer att ansöka om och beviljas statsbidrag enligt den nya förordningen. Det bedöms att ytterligare runt 20 lokala ideella organisationer kommer att kunna ta del av bidrag enligt den nya förordningen. När det gäller de lokala brottsofferjourerna, kommer det att behöva bedömas i varje enskilt fall huruvida dessa har sådan verksamhet som huvudsakligen stödjer brottsoffer enligt de i förordningen angivna områdena. De lokala brottsofferjourerna

finansieras huvudsakligen genom det bidrag som Brottsoffermyndigheten fördelar, dvs. enligt förordningen (1994:426) om brottsofferfond.

I den nya förordningen föreslås ett organisationsbidrag som ska fördelas lika mellan de sökande. Tidigare har kvinno- och tjejjourer kunnat ansöka om organisationsbidrag för bidragsåren 2016 och 2017. Detta möjliggjordes genom förordningsändringar, enligt vilka kvarvarande anslagna medel för respektive år fick fördelas som organisationsbidrag. Genom en ändring i vårbudgeten 2018 bereddes kvinno- och tjejjourer möjlighet att ansöka om ett organisationsbidrag även för bidragsåret 2018.¹⁶² För bidragsåren 2018 och 2019 har de anslagna medlen kunnat fördelas som verksamhetsbidrag.

Administrativa kostnader

Storleken på de ideella organisationerna kan variera. Vissa av dem har anställd personal medan andra enbart drivs av volontärer. Unizon uppger exempelvis att av deras kvinnojourer har runt en tredjedel inte någon eller endast ett fåtal anställda, en fjärdedel fyra anställda eller fler och några få omkring 20 anställda. En ideell organisation (ideell förening eller en stiftelse) som ansöker om bidrag kommer att behöva avsätta tid för upprättande av ansökan och redovisning av använda medel. Detta är dock ingen tillkommande uppgift, eftersom organisationerna redan idag gör detta. En lokal ideell organisation, beroende på dess inriktning, kan idag ansöka om upp till tre av bidragen som Socialstyrelsen fördelar på våldsområdet. I framtiden kommer samma organisation bara att behöva ansöka enligt en förordning, även om det kan bli aktuellt att ansöka om två olika bidrag enligt denna förordning (organisationsbidrag och verksamhetsbidrag). Vidare bör den nya förordningen minska risken för återbetalningsskyldighet, eftersom risken för dubbelt bidrag för samma ändamål minskar. Den nya förordningen förväntas sammantaget leda till ett överskådligare regelverk och därmed underlätta för såväl de sökande organisationerna som för Socialstyrelsen.

¹⁶² Av dessa medel ska enligt 5 a § förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer 9/10 av tillgängliga medel komma lokala kvinno- och tjejjourer till del (45 miljoner kronor) och 1/10 deras riksorganisationer till del (5 miljoner kronor).

Den nya förordningen förväntas också leda till en förenkling av ansöknings- och återrapporteringsförfarandet i den del som avser organisationsbidraget. Organisationsbidraget förslås lämnas med ett fast belopp som är lika för samtliga sökande. I promemorian har övervägts om detta bidrag skulle bestå av en fast och en rörlig del. Som beskrivits ovan skulle den rörliga delen av bidraget leda till en kostnadsineffektiv administration hos Socialstyrelsen. Även de sökande skulle ha drabbats av merarbete vid en sådan ordning. Bestämmelsen, i dess utformning enligt förslaget, kommer att gynna mindre organisationer som proportionellt sett tilldelas högre bidrag än en större organisation. En mindre organisation kan ha svårare att bära sina organisationskostnader än en större organisation och kan därför vara i behov av ett relativt sett högre bidrag.

Med utgångspunkt i vad en ansökan bör innehålla enligt 11 § i författningsförslaget, uppskattas tidsåtgången för att upprätta en ansökan om *organisationsbidrag* till 4–8 timmar. Tidsåtgången för att upprätta en ansökan avseende *verksamhetsbidrag* bedöms vara längre. Tiden för att upprätta en sådan ansökan bör inte skilja sig väsentligt från tidigare förfarande, varken vad gäller riksnivå/riksintresse eller den lokala nivån. Det har framförts till utredningen att tiden som föreningarna behöver lägga på att upprätta dessa ansökningar är omfattande och bör förenklas. Många av de uppgifter som efterfrågas är dock av sådan art att de lätt bör kunna tas fram eftersom uppgifterna normalt redovisas i andra sammanhang på föreningsrättslig grund.

8.2 Konsekvenser för jämställdheten

Regeringens mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. För att uppnå detta mål arbetar regeringen utifrån sex olika delmål. Ett av dessa delmål är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Ett annat delmål är att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor. Uppfyllandet av dessa delmål kan i förlängningen ses som förutsättningar för delmålet om att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om

betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Flera utredningar visar exempelvis på att kvinnor som utsätts för våld och hot om våld i många fall påverkas genom nedsatt arbetsförmåga och lägre levnadsstandard.

Bidrag till ideella organisationer inom brottsofferområdet som exempelvis kvinno- och tjejjourer leder till ökad kvalitet på den verksamhet som bedrivs. Insatser kan också innebära ökade löner och ersättningar till de verksamma i föreningarna som till övervägande del är kvinnor. Förslagen i denna promemoria får således direkta och indirekta konsekvenser som bidrar till ett mer jämställt samhälle.

8.3 Konsekvenser för brottsligheten

Regeringens mål med det brottsförebyggande arbetet är bl.a. att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Det brottsförebyggande arbetet utgör en viktig del i arbetet med att uppnå detta mål. Det är viktigt att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället. Regeringen har i skrivelsen Makt mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid uttryckt att de ideella jourerna kan bedriva utåtriktat förebyggande arbete och att de representerar kunskap, kompetens och erfarenheter som är värdefulla i utvecklingen av offentlig brottsofferverksamhet.¹⁶³ Förslaget till ny förordning innebär inte några konkreta åtgärder för att stävja eller minska antalet brott. Genom en effektiv och ändamålsenlig kanalisering av statsbidrag till organisationer som ger stöd till brottsoffer inom området mäns våld mot kvinnor kommer organisationernas arbete att stärkas. Ett stärkt arbete bidrar till att minska utsattheten och öka tryggheten för enskilda brottsoffer.

8.4 Övervägda alternativ

Om regelverket för fördelning av statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet inte ändras är risken stor att de identifierade problem som lyfts i denna promemoria kommer att

¹⁶³ Skr. 2016/17:10 s. 138.

kvarstå framöver. Det kommer därmed att föreligga en fortsatt risk för att medel som tilldelas ideella organisationer används för överlappande ändamål, att bidragshanteringen är fortsatt administrativt betungande såväl för handläggande myndighet som för de sökanden samt att ideella organisationer får sämre förutsättningar för en förutsägbar och mer långsiktig finansiell situation. Vidare är det troligt att ideella organisationer som arbetar med våldsförebyggande och brottsofferstödjande arbete i annan form än kvinno- och tjejjourerna inte kommer att ha samma möjlighet som jourerna att erhålla statsbidrag. En risk med denna ordning är att ideella organisationer inte fullt ut kan bidra till arbete i enlighet med de fyra politiska målsättningarna i den nationella strategin.¹⁶⁴ Ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld är den första politiska målsättningen, som bl.a. innefattar universellt våldsförebyggande insatser riktade till grupper och individer med förhöjd risk att utöva våld.

Utredningen har övervägt att annan myndighet än Socialstyrelsen skulle handlägga bidraget. Övervägande skäl talar för att Socialstyrelsen ska vara handläggande myndighet för den nya förordningen, se vidare avsnitt 6.1.8.

I förslaget till förordning har övervägts att riksorganisationer, för att uppfylla förutsättningarna för att få bidrag, ska bedriva lokalt förankrad verksamhet i minst fem alternativt tio län. En motsvarande begränsning med krav på lokalt förankrad verksamhet i tio län fanns tidigare fram till 2011, men regeln togs bort i samband med omarbetande av regelverket (se avsnitt 6.1.7). Med en sådan begränsning skulle vissa organisationer riskera att uteslutas från möjlighet att få del av bidrag, trots att verksamheten av andra skäl är rikstäckande. Det har inte framkommit tillräckliga skäl för att införa en sådan begränsning.

8.4.1 Val av regleringsform

Regeringen har bedömt att större och mer permanenta bidrag till det civila samhällets organisationer normalt bör grundas på förordningar, se avsnitt 4.2.4. Statliga bidrag till ideella organisationer som verkar mot mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer regleras i förordningen om statsbidrag till vissa organisationer inom det

¹⁶⁴ Skr. 2016/17:10 s. 118.

sociala området m.m. och i förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer samt genom direkta anslag till Socialstyrelsen som beslutats av riksdagen genom budgetprocessen. Mot bakgrund av det relativt breda tillämpningsområdet, de antal organisationer som förväntas ansöka om bidrag och till storleken på de anslag som under senare år har fördelats på detta område, bedöms att statsbidraget bör regleras i en ny förordning.

8.5 Överensstämmelse med EU-rätten och internationella överenskommelser

Sverige har anslutit sig till Europarådets s.k. Istanbulkonvention och har införlivat EU:s brottsofferdirektiv. Enligt båda regleringar har medlemsstaterna förbundet sig att erbjuda skydd och stöd till våld utsatta barn och vuxna. Medlemsstaterna ska enligt Istanbulkonventionen även stödja civilsamhällets arbete i dessa frågor samt skapa ett effektivt samarbete med dessa organisationer.

EU:s regler om statsstöd

Enligt EU:s regler om statsstöd får som huvudregel statligt stöd inte lämnas till en aktör som bedriver ekonomisk verksamhet. Kvinno- och tjejjourer bedriver en mångfacetterad verksamhet med inslag av brottsofferstödjande arbete, påverkansarbete, kampanjarbete, informationsarbete, drivande av frågor som tar sikte på att minska våld i nära relationer, m.m. Kvinnojourerna driver dessutom i regel skyddade boenden. Denna del av verksamheten har i denna promemoria bedömts utgöra ekonomisk verksamhet. Den förordning som här föreslås medger inte statligt stöd till kvinnojourerna i den del de bedriver skyddat boende, vilket följer av 3 § och de särskilda villkoren för statsbidrag enligt 7–9 §§. Bidrag får dock lämnas för sådana inslag i jourernas verksamhet som inte är av ekonomisk art. Bedömningen är därför att förslaget till förordning om statsbidrag till vissa ideella föreningar på brottsofferområdet inte strider mot statsstödsreglerna.

8.6 Övriga konsekvenser

Utöver de konsekvenser som beskrivits ovan, bedöms förslaget till ny förordning inte få några konsekvenser för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Inte heller bedöms förslagen ha någon väsentlig påverkan på den allmänna arbetsmarknaden eller sysselsättningen.

Kommuner

Förslaget till ny förordning påverkar inte det kommunala ansvaret för brottsoffer. Förslagen innebär inte några förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller landstingens organisation eller verksamhetsformer.

Förslagen bedöms inte ha någon påverkan på den kommunala självstyrelsen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen.

8.7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslaget till ny förordning innehåller övergångsbestämmelser. Bedömningen är att förslaget är angeläget men att några särskilda hänsyn till dess ikraftträdande i övrigt inte bedöms vara nödvändiga.

Uppdraget om en översyn av statens bidrag till ideella kvinno- och tjejjourer

Bakgrund

Sedan 1970-talet har ideella kvinno- och tjejjourer spelat en central roll i samhällets arbete för våldsutsatta kvinnor och barn. Även brottsoffer-jourerna har spelat en viktig roll i sammanhanget. Verksamheten har länge betraktats som angelägen och kan erhålla både statliga och kommunala bidrag. Samtidigt har det offentliga ansvar för att ge stöd och skydd till brottsoffer gradvis skärpts och därmed även kraven på de kvinnojourer som i sina s.k. skyddade boenden tar emot kvinnor och barn via socialtjänsten. Mot denna bakgrund tyder erfarenheter från de senaste årens fördelning av bidrag till kvinno- och tjejjourer på att formerna och villkoren för statens ekonomiska stöd till dessa organisationer behöver ses över.

Kommunernas ansvar och finansiering

Socialnämnden är enligt lag skyldig att tillgodose våldsutsatta kvinnors och barns behov av stöd och hjälp, till exempel i form av skyddat boende. Denna tjänst kan på nämndens uppdrag utföras av enskild verksamhet, t.ex. en ideell kvinnojour. Socialnämnden behåller dock det yttersta ansvaret för att de insatser som ges till enskilda håller god kvalitet samt ansvarar för uppföljning och kontroll av verksamheten. En jour som genomför skyddat boende på uppdrag åt nämnden måste i tillämpliga delar följa socialtjänstens regelverk. För att berörda jourer ska kunna göra detta är det nödvändigt att social-tjänsten agerar tydligt som uppdragsgivare samt att jourerna har rätt kompetens och ekonomiska förutsättningar.

Grundfinansieringen består ofta av föreningsbidrag från jourens hemkommun. Kommuner betalar vanligtvis även en avgift per person och dygn (dygnsavgift) när de anlitar kvinnojourers skyddade boenden. 2 (4)

Statliga bidrag

Såväl riksorganisationer för ideella kvinno- och tjejjourer som lokala jourer kan ta del av statliga bidrag från flera myndigheter. Under flera år har regeringen dessutom genomfört särskilda satsningar med bidrag till ideella organisationer. Under perioden 2007–2011 kunde kvinno- och tjejjourer via kommuner få del av utvecklingsmedel från länsstyrelserna om totalt 109 miljoner kronor årligen för arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. De följande fyra åren fördelade Socialstyrelsen motsvarande medel, 20 miljoner kronor per år, direkt till lokala ideella organisationer. Organisationernas andel av medlen minskade till 15 miljoner kronor 2016 och 10 miljoner kronor 2017 (S2016/00633/FST). Med förordningen (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer har regeringen genom Socialstyrelsen gjort det möjligt för lokala kvinno- och tjejjourer att ta del av 100 miljoner kronor årligen 2016–2019 samt 25 miljoner kronor 2015. Bidraget är ett verksamhetsstöd, vilket betyder att det är förenat med krav på motprestation, måluppfyllelse och resultatstyrning. I syfte att inte inkräkta på det kommunala åtagandet får bidragen endast avse vissa stödinsatser för kvinnor och deras barn (kvinnojourer) samt för flickor (tjejjourer). Bidrag får inte täcka kostnader för personal eller sängplatser/lokalhyra i skyddat boende. I det parallella uppdraget till Socialstyrelsen att fördela utvecklingsmedel till ideella föreningars och stiftelsers arbete mot våld i nära relationer m.m. angavs att dessa medel endast kunde utges för sådan verksamhet som inte omfattas av förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer.

Inledningsvis fördelade Socialstyrelsen enbart hälften av 2016 års förordningsstyrda bidrag till lokala kvinno- och tjejjourer, eftersom många ansökningar inte uppfyllde villkoren för verksamhetsstöd. Efter en förordningsändring kunde återstående medel istället delas ut som organisationsstöd med lägre krav i ansökningsförfarandet. På motsvarande sätt har 2017 års medel fördelats.

Socialstyrelsens återrapportering om statsbidrag till lokala jourer

Av Socialstyrelsens återrapporteringar framgår att närmare 100 miljoner kronor tilldelades 141 lokala jourer under perioden 2015–2016. Totalt 81 jourer förbrukade sina medel medan 60 jourer betalade tillbaka sammanlagt 7,7 miljoner kronor. Jourerna har främst använt pengarna till samtalsstöd, rådgivning och kompetensutveckling av volontärer och anställda. Företrädare för jourerna uppger att bidragen har lett till ökad stabilitet och bättre kvalitet i verksamheten, bland annat för att de har kunnat sökas för en tvåårsperiod och delvis betalades ut som organisationsstöd. Samtidigt är många jourer kritiska till reglerna för ansökan och återrapportering och önskar att statsbidraget fullt ut ska omvandlas till ett organisationsstöd. Majoriteten av jourerna anser att de har god måluppfyllelse i verksamheten. Socialstyrelsen bedömer att mål- och resultatstyrningen har förbättrats men ännu utgör ett viktigt utvecklingsområde för merparten av organisationerna. Med hänsyn till att bidraget inte får användas till skyddat boende och de svårigheter flera jourer har haft att förbruka medlen, konstaterar Socialstyrelsen att det årliga anslaget om 100 miljoner kronor är stort.

Behovet av en översyn

Det är enligt regeringens mening angeläget att förbättra förutsättningarna för att kvinnojourer ska kunna verka långsiktigt och på ett sätt som inte undergräver det offentligas ansvar för skydd och stöd till våldsutsatta kvinnor och barn (skr. 2016/17:10). I praktiken kan det dock vara svårt att skilja åtgärder som är kopplade till insatsen skyddat boende från åtgärder som inte är det. Enligt Socialstyrelsen är det osäkert om de särskilda statsbidragen 2015–2017 har använts för ändamål som borde ha finansierats av kommunerna. Myndigheten bedömer att många lokala kvinnojourer har svårt att beskriva mål och resultat i sin verksamhet. Ett antal kvinnojourer har därtill uppgett att deras hemkommuner har sänkt sina kommunala förningsbidrag sedan jourerna tagit del av det statliga stödet.

Utredningen för stärkt barnrättsperspektiv i skyddat boende ska enligt sina direktiv bland annat föreslå hur denna insats ska regleras i lag och en tillståndsplikt utformas för motsvarande boenden (dir.

2016:99). Förslaget i denna del kan på sikt leda till ytterligare krav på organisationer som bedriver skyddat boende.

För ideella organisationer finns alltså flera, delvis överlappande bidrag på området att söka. Socialstyrelsen har påpekat att detta både kan vara ansträngande för berörda organisationer och administrativt betungande för de myndigheter som ska kontrollera att olika bidrag inte går till en och samma verksamhet. Många lokala jourer har exempelvis använt de särskilda statsbidragen 2015–2016 för att delta i utbildningar ordnade av Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS) och Unizon. Även dessa riksorganisationer får bidrag från Socialstyrelsen enligt förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. Tillsammans beviljades de drygt 28 miljoner kronor 2016, för att bland annat stödja sina medlemsorganisationer med fortbildning. Detta tyder på att bidragsvillkoren för riksorganisationer respektive lokala medlemsorganisationer i högre grad skulle kunna utformas i förhållande till varandra. Det visar också på möjliga nackdelar med den nuvarande ordningen att hantera bidrag till riksorganisationer och lokala organisationer genom olika förordningar och andra former av statsbidrag.

Uppdraget

En utredare ges i uppdrag att se över formerna och villkoren för statens bidrag till ideella kvinno- och tjejjourer. Målsättningen är att identifiera möjliga sätt att skapa långsiktiga ekonomiska förutsättningar för dessa organisationer och att samtidigt bidra till ett fungerande brottsofferstöd inom kommuners och landstings ansvarsområde. Utgångspunkten är att den enskilda kvinna eller man, flicka eller pojke, som är direkt eller indirekt utsatt för våld av närstående, ska ha tillgång till rättssäkert stöd och skydd av god kvalitet, bland annat med avseende på särskilda behov till följd av exempelvis funktionsnedsättning eller missbruk och beroende.

Utredaren ska

- analysera och bedöma vilka effekter statens bidrag till ideella kvinno- och tjejjourer 2015–2017 har haft i förhållande till kommuners och landstings ansvar för brottsofferstöd,

- jämföra och analysera samtliga bidrag som ideella organisationer kan söka för brottsofferstödjande verksamhet från Socialstyrelsen och andra myndigheter,
- ta ställning till om de bidrag på området som hanteras av Socialstyrelsen och andra myndigheter kan samlas i en och samma förordning och, om utredaren finner det lämpligt, föreslå hur en sådan förordning ska utformas,
- analysera förutsättningarna för ekonomiskt stöd till ideellt drivna skyddade boenden i rollen som utförare av kommunal socialtjänst med hänsyn till bland annat konkurrenslagstiftning.

I genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med ideella kvinno- och tjejjourer, deras riksorganisationer, Brottsofferjouren Sverige, länsstyrelserna, Socialstyrelsen, övriga berörda myndigheter samt Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren ska vidare beakta Sveriges åtaganden enligt Istanbulkonventionen (Europarådet) samt EU:s brottsofferdirektiv. Utredaren ska analysera och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av eventuella förslag samt föreslå finansiering av dessa.

Statsbidrag inom brottsofferområdet

Förordningsstyrda och icke-förordningsstyrda bidrag*

Myndighet	Förordning/bidrag	Bidragsform	Målgrupp	Anslag	Belopp**
Socialstyrelsen	1 § tredje strecksatsen i förordning (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m.	Verksamhetsbidrag	Ideella organisationer (riksorganisationer, riksintresse)	3:1	23 300
				4:7	14 945
					av totalt 66 626
Socialstyrelsen	Förordning (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer	Verksamhetsbidrag Organisationsbidrag	Lokala kvinno- och tjejjourer	3:1	150 000
Socialstyrelsen	Brottsofferverksamhet riktad till hbtq-personer som utsatts för våld i nära relationer	Verksamhetsbidrag	Ideella organisationer	3:1	2 000
Socialstyrelsen	Särskilda utvecklingsmedel mot våld i nära relationer	Verksamhetsbidrag	Ideella föreningar och stiftelser på lokal nivå	4:7	10 000
Jämställdhetsmyndigheten	Förordning (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt	Projektbidrag	Ideella organisationer och stiftelser	3:1	10 000
Jämställdhetsmyndigheten	Förordning (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering	Organisationsbidrag/ Etableringsbidrag/ Verksamhetsbidrag	Ideella föreningar	3:1	28 163
Kriminalvården	Förordning (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område	Verksamhetsbidrag	Ideella organisationer	1:6	15 000

*Det bidrag som Brottsoffermyndigheten fördelar enligt förordningen (1994:426) om brottsofferfond är inte ett statsbidrag och redovisas därför inte i denna tabell. **tkr för bidragsåret 2018

Kommungrupper

Svarsfrekvens per kommungrupp

Kommungrupp	Antal svar	Antal kommuner i kategorin	Procent svarande	Kommunbeskrivning
1	13	26	50	Storstäder och statsdelsnämnder
2	32	43	74	Storstäder och storstadsnära kommuner, pendlingskommun nära storstad
3	12	21	57	Större städer och kommuner nära större stad, större stad
4	27	52	52	Större städer och kommuner nära större stad, pendlingskommun nära större stad
5	18	35	51	Större städer och kommuner nära större stad, lågpendlingskommun nära större stad
6	21	29	72	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner, mindre stad/tätort
7	27	52	52	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner, pendlingskommun nära mindre stad/tätort
8	22	40	55	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner, landsbygdskommun
9	5	15	33	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner, landsbygdskommun med besöksnäring