

Handläggare

Nathalie Andersson
Monica Prabhakar
Nina Ström
Sigrún Andersdóttir

Till

Socialnämnden
2019-06-18

Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet (DS 2019:7)

Svar på remiss från kommunstyrelsen

Förvaltningens förslag till beslut

Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar till kommunstyrelsen på remiss om ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet.

Lena Lundström Stoltz
Förvaltningschef

Lisa Cadenius
Tf. Administrativ chef

Sammanfattning

I remissen läggs förslag till en ny förordning om statsbidrag till ideella organisationer inom områdena våld mot kvinnor, våld i nära relation, hedersrelaterat våld och förtryck, och prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Skillnaden gentemot tidigare reglering blir att flera olika bidrag hos Socialstyrelsen förs samman samt att det blir tydligare att statsbidrag endast ska beviljas till organisationerna i egenskap av röstbärare och givare av kompletterande medborgarservice. Förvaltningen ställer sig huvudsakligen positiv till de slutsatser och förslag som läggs fram i remissen. Förvaltningen delar remissens slutsatser gällande ansvarsförhållanden och vilka delar av kvinnojourernas verksamhet som ska kunna finansieras eller delfinansieras genom bidrag. Förvaltningen ser vissa farhågor med förslaget såsom att det kan leda till ökad administration för kommunen.

Förvaltningen anser vidare att det behöver förtydligas hur bidrag till brottsofferjourer ska hanteras för att undvika dubbelfinansiering eller att viss del av deras verksamhet blir ofinansierad.

Anledningen är att bedömningen om bidrag söks för samma verksamhet, enligt förslaget, ska avgöras från fall till fall.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har lämnat remissen ”Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet” till socialnämnden för yttrande. Remisstiden sträcker sig till den 12 juli 2019. Ärendet har även remitterats till stadsledningskontoret och till stadsdelsnämnderna i Rinkeby-Kista, Skärholmen och Älvsjö.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom administrativa avdelningen, enheten för juridik, upphandling och föreningsstöd.

Ärendet

Personer som är utsatta för våld av närstående är en mycket utsatt grupp som omfattas av det offentliga ansvar för brottsofferstöd. Under senare år har flera utredningar och myndighetsrapporter visat att samhällets insatser på området fortfarande har betydande brister. Staten har sedan en lång tid tillbaka gett statsbidrag i form av verksamhetsbidrag till riksorganisationer eller organisationer som bedriver verksamhet av riksintresse för deras arbete gällande våld mot kvinnor. Genom särskilda satsningar från regeringen har statsbidragen utökats till lokala kvinno- och tjejjourer under åren 2015–2019. Samtidigt erhåller många lokala jourer kommunala föreningsbidrag.

I utredningen har det bland annat undersökts vilka effekter statsbidraget hittills har haft på kommunernas finansiella åtaganden. Resultatet och analysen visar:

- att kommunerna generellt sett inte har sänkt föreningsbidragen efter att statsbidragen utökats,
- att det förekommer att kommunerna inte fullt ut ersätter kvinnojourer för insatsen skyddat boende samt
- att kommunala föreningsbidrag och statsbidrag används till att finansiera skyddat boende. Detta är i strid med bidragens syfte som är att stärka de ideella organisationerna i rollen som röstbärare, opinionsbildare och givare av kompletterande medborgarservice.

För att tillse att statsbidragen på området används till rätt ändamål 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 de nedanstående områdena

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

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

Socialnämndens ansvar för insatser till våldsutsatta

I remissen redogörs för socialnämndens ansvar för insatser för våldsutsatta personer. Enligt socialtjänstlagen ansvarar socialnämnden för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver, se 2 kap. 1 § socialtjänstlag (2001:453) (SoL). I 5 kap. 11 § SoL tydliggörs särskilt socialnämndens ansvar för brottsoffer och deras närstående. Bestämmelsen tydliggör även ansvaret för att ge stöd till våldsutsatta kvinnor, barn som utsatts för brott och barn som bevittnat våld. Socialnämnden ansvarar för att enskilda vid behov ska kunna få skydd och stöd. En av de insatser som vid behov kan erbjudas är skyddat boende.

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).

Lägesbeskrivning i Stockholms stad

Socialnämnden i Stockholms stad ger via organisations- och föreningsutskottet föreningsbidrag till kvinno- och tjejjourer enligt det mönster som presenteras i remissen. Det vill säga att föreningsbidrag beviljas både till öppen verksamhet och till skyddat boende. Socialnämndens riktlinjer för bidrag till ideella föreningar anger dock att bidrag inte kan beviljas till opinionsarbete, i nämndens riktlinjer benämnt intressepolitiskt arbete.

Platser i skyddat boende, alltså en socialtjänstinsats, köps genom direktupphandling av respektive stadsdelsförvaltning. Utöver ersättningen för boendet från stadsdelsförvaltningen erhåller några skyddade boenden alltså även föreningsbidrag för just verksamheten skyddat boende. Dessa föreningar erbjuder socialtjänsten i Stockholm stad ett subventionerat pris vid placering.

Socialnämnden ger vidare föreningsbidrag till de tre brottsofferjourer som verkar inom stadens 14 stadsdelsförvaltningar. Brottsofferjourerna riktar sig till alla brottsoffer, varav 12-20 % av ärendena berör våld i nära relation.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Finansiering av skyddat boende för våldsutsatta

Förvaltningen delar bedömningen att kommunala föreningsbidrag och statsbidrag endast bör beviljas till öppen verksamhet.

Biståndsbedömda placeringar, plats på skyddat boende, bör finansieras fullt ut genom individuella ersättningar. Detta för att det, som remissen framhåller, finns flera potentiella risker med att bevilja statsbidrag och kommunala föreningsbidrag till skyddade boenden. Dels riskerar det att leda till rättsosäkerhet för dem som visats i boendet och otydlighet om vem som ansvarar för insatsens kvalitet och uppföljning. Dels för att kommunala och statliga bidrag till skyddat boende riskerar att stå i strid med EU:s regler om statligt stöd, och eventuellt även med upphandlingslagstiftningen.

Det fastställs i remissen 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 därför 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. Ekonomiskt stöd till ideella organisationer som bedriver skyddade boenden kan lämnas under förutsättning att det finns undantag för stödet i EU:s statsstödsregler. Regeringen har även tillsatt en utredning med syfte att ta fram en definition av idéburna aktörer. I utredningens uppdrag ligger också att ta fram riktlinjer och kriterier för att ingå idéburet offentligt partnerskap, IOP. Utredningen ska redovisas den 14 december 2019. Beroende på utgången av den utredningen kan

verksamheten skyddat boende också bedömas tillåten att omfattas av ett IOP.

Uppföljning av statsbidrag och kommunala föreningsbidrag
Uppföljningen av föreningar som beviljats bidrag är central för att tillse att bidragen används till avsett syfte och ändamål samt att föreningarna uppfyller kraven som uppställts för att erhålla bidrag.

Förslaget i remissen innebär att statsbidrag enligt den nya förordningen ska följas upp av Socialstyrelsen. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ansvarar för uppföljning av den biståndsbedömda verksamheten, det vill säga skyddade boenden. När en kommun ger en kvinnojour i uppdrag att genomföra socialtjänstinsatser, till exempel i form av skyddat boende, ansvarar kommunen ytterst gentemot den enskilde för att insatserna håller god kvalitet (3 kap. 3 § SoL). Kommunen ansvarar även för uppföljning av föreningar som beviljas kommunala föreningsbidrag.

Förslaget berör däremot inte samarbete kring uppföljning. Ett förslag är att Socialstyrelsen får i uppdrag att utreda möjlighet till samarbete med kommuner och andra statliga myndigheter vad gäller uppföljning av föreningar som beviljas statsbidrag eller kommunala föreningsbidrag. Detta i syfte att säkra ett effektivt utnyttjande av resurser på samhällsnivå.

Utredning av föreningar

Förvaltningen anser att krav bör ställas på att styrelsemedlemmar eller personer i styrande ställning i en förening som beviljas statsbidrag inte har begått vissa brott. Som vägledning kan IVO:s kriterier för lämplighetsprövning för att beviljas tillstånd alternativt kriterierna i 13 kap. lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) användas.

Registerkontroll vid arbete med barn

Ett krav för att bevilja statsbidrag bör även vara att föreningen utför registerkontroll av personer som ska arbeta med barn, enligt lag (2013:852) om registerkontroll. Detta då barn kan komma i kontakt med vuxna på jourerna och det finns en risk för bland annat grooming.

Remissförslagets påverkan på kommunerna

I remissen framgår det att Socialstyrelsens administration bedöms bli enklare om kriterierna för statsbidrag ändras enligt förslaget. Förvaltningen bedömer å andra sidan att administrationen kan

komma att öka för kommunerna i ett övergångsskede. Då förordningen föreslås träda i kraft redan från 1 november 2019 avseende bidragsår 2020 kommer föreningar som söker statsbidrag få en mycket kort tid på sig att ställa om till ett eventuellt minskat bidrag. De föreningar som på grund av den nya förordningen får sina statsbidrag ändrade kan då komma att ansöka om nya eller utökade föreningsbidrag från kommunerna. Kommunernas utredning om föreningsbidrag behöver eventuellt förtydligas för att säkra att bidragen går till rätt verksamhet i enlighet med remissens ställningstaganden.

Av förslaget framgår att det idag finns en risk att statsbidrag felaktigt går till upprätthållandet av platser på skyddade boenden. Ett förtydligande av vad bidragen ska gå till kan leda till att bidragen sänks för föreningar med skyddade boenden. För att klara den omställningen initialt kan föreningar behöva höja sina priser alternativt behöva stänga delar av verksamheten. Det behöver inte vara en negativ följd men det kan skapa en osäkerhet för både kommuner och föreningar under en omställningsperiod.

Påverkan på brottsofferjourernas verksamhet

Lokala brottsofferjourer kan idag söka bidrag från två statliga myndigheter, Brottsoffermyndigheten och Socialstyrelsen samt från kommuner. Från Brottsoffermyndigheten avser bidraget stöd till alla slags brottsoffer, från Socialstyrelsen avser bidraget stöd till kvinnor som utsätts för våld, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck eller prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Enligt aktuell statistik från stadens brottsofferjourer räknas 12-21 % av deras ärenden som våld i nära relation. Förslaget i remissen innebär att statsbidrag inte ska kunna medges för samma verksamhet från olika myndigheter eller med olika typer av bidrag. Vad som är samma verksamhet ska, vad avser brottsofferjourerna, enligt förslaget avgöras från fall till fall.

Förvaltningen anser att det behöver förtydligas hur bidrag till brottsofferjourer ska hanteras för att undvika dubbelfinansiering, att viss del av deras verksamhet blir ofinansierad eller att rättsosäkerhet uppstår och jourernas verksamhet bedöms olika.

Övriga synpunkter

Förvaltningen välkomnar även den utredning som föreslås i remissen under punkt 6.2, att regeringen bör ge en lämplig aktör i uppdrag att undersöka hur kommunerna anlitar enskilda verksamheter och finansierar insatsen skyddat boende samt den ovan nämnda utredningen ”En tydlig definition av idéburna aktörer i välfärden”. Utredningarna kommer förhoppningsvis bringa klarhet över hur insatsen ska regleras på den öppna marknaden och därmed finansieras. Det kan i sin tur leda till ett förtydligande kring vilka krav som kan ställas och hur verksamheten bör följas upp. Då många barn är placerade i skyddade boenden är dessa frågeställningar särskilt beaktansvärda.

Bilagor

1. Remiss - ”Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet (DS 2019:7)”