Funktionsrätt Sverige

Sundbyberg 2019-03-06
Dnr.nr: S2018/04805/FST
Mottagare:
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.fst@regeringskansliet.se

Vår referens
Mia Ahlgren

Remissvar En arvsfond i takt med tiden – en översyn av regelverket kring Allmänna Arvsfonden (SOU 2018:70)

Funktionsrätt Sverige

Funktionsrätt Sverige är en samarbetsorganisation för 41 funktionsrättsförbund som tillsammans representerar cirka 400 000 medlemmar. Vårt arbete grundar sig på mänskliga rättigheter när vi driver medlemmarnas funktionsrätt - rätten att fungera i samhällslivets alla delar på lika villkor. Vårt mål är ett samhälle för alla.

Sammanfattning

En översyn har genomförts av Allmänna arvsfonden för att se till att medel används till det de är avsedda för och redovisas transparant, rättssäkert och opartiskt. Utredningen föreslår bland annat att den praxis som utvecklats under senare år ska införas i lagtexten.

Allmänna arvsfonden spelar en avgörande roll för att finansiera initiativ och idéer från funktionsrättsorganisationer som bidrar till genomförande av mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättningar och stärker demokrati, oberoende och egenmakt i röstbärarorganisationer för alla åldrar.

I ändamålsparagrafen för Allmänna arvsfonden används begreppet "till förmån för". Det står för en föråldrad syn på barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättningar som passiva mottagare av välgörenhet, istället för att ses som bärare av mänskliga rättigheter på jämlika villkor. Därför anser vi att ändamålsparagrafen i lagtexten ska använda "stärka rättigheter för" istället för "till förmån för".

Allmänna arvsfondens projekt- och lokalstödsverksamhet omfattar i princip alltid någon rättighet i Funktionsrätts- eller barnkonventionen. Genom att förtydliga ändamålsparagrafen kan fonden bidra till att stärka rättighetsbärare, deras egenmakt och skapa förutsättningar för att fler kan leva självständigt och inkluderas i samhället.

Funktionsrätt Sverige välkomnar förtydligande av lagtexten om stöd med tydligare utgångspunkt i mänskliga rättigheter. Vi tillstyrker att:

- en demokratibestämmelse med tydlig koppling till mänskliga rättigheter införs
- begreppet nyskapande stryks
- krav på aktiv involvering från målgruppen läggs till

Vi tillstyrker också att krav på **tillgänglighet** ska ställas för lokalstöd. Men begreppet **anpassning ska INTE användas i lagtexten** för att undvika sammanblandning när det gäller diskriminering och skäliga anpassningsåtgärder för en individ i en specifik kontext.

Vi avstyrker att vissa andra delar av praxis ska införas i lagtexten, så som de är formulerade och motiverade. Vi ser risker med att befästa problem som bidragit till hinder som organisationer har framfört. Vi föreslår att:

- kravet på överlevnad (2 kap 1.3 §) samt avgränsningen som rör löpande verksamhet (2 kap 2 §) så som de är formulerade ska övervägas och analyseras mot bakgrund av åtagande i Funktionsrättskonventionen. Det behövs också en transparant process för att utveckla hur överlevnad ska mätas.
- förtydliga vilken roll offentlig sektor har i relation till åtaganden i konventionen samt ansvars- och finansieringsprincipen
- en konsekvensanalys ska göras av hela förslaget utifrån Funktionsrättskonventionens artikel 4.3 och 33.3 med förtydligande i den allmänna kommentaren 7.

Vi ser behov av bredare kompetens i Arvsfondsdelegationen när det gäller mänskliga rättigheter och ideell verksamhet. En strukturerad dialog mellan Arvsfonden och organisationer kring flera frågor som lyfts fram på dialogmöten för att förtydliga och effektivisera arbetsprocesserna för projektansökningar och utvärdering av effekter skulle gynna alla.

Funktionsrättskonventionen och aktiv involvering mm

Sveriges regering och riksdag har åtagit sig att ändra lagstiftning och vidta andra åtgärder för att uppfylla rättigheter i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. FN och Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har riktat skarp kritik på flera punkter till Sverige när det gäller brister i genomförandet av Funktionsrättskonventionen, till exempel kritik som rör lagstiftning, olikheter över landet, låg medvetenhet om konventionen, krav på tillgänglighet i alla kontrakt för upphandling, våld och tvångsåtgärder.

Riksdagen antog 2017 ett nytt mål och inriktningar för funktionshinderpolitiken som i hög grad anknyter till FN:s allmänna kommentar 2 om tillgänglighet som förtydligar rätten till tillgång till det som erbjuds allmänheten med koppling till diskrimineringsskydd för den enskilde. Universell utformning är ett åtagande som rör allt nytt (rör alla inklusive personer med funktionsnedsättning) samt skyldigheten att gradvis åtgärda befintliga hinder för tillgänglighet genom att använda handlingsplaner, standarder och sanktioner.

I september 2018 antog FN:s övervakningskommitté en allmän kommentar om aktiv involvering i beslut och övervakning av konventionen[1] som beskriver artikel 4.3 och artikel 33.3 i konventionen. Aktiv involvering är en medborgerlig och politisk rättighet som omfattar processer för offentligt beslutsfattande för att säkerställa god styrning och ansvarighet som gäller omedelbart. Det leder till ökad efterfrågan på aktiv involvering i beslut och övervakning på strukturell nivå men även i utvärdering av andras idéer, utveckling av produkter och tjänster utan ökade resurser för utbildning, rekrytering och ersättning till yrkesarbetande krafter i ideell verksamhet.

Regeringen betonar civilsamhällets **oberoende, självständighet** och betydelse som demokratiskola, röstbärare och opinionsbildare i en skrivelse[2] till riksdagen 2018. Funktionsnedsättning nämns en gång, då kopplat till utredningen om Allmänna arvsfonden och behovet av översyn av kriterierna. Förutom förordningen om statsbidrag för handikapporganisationer (SFS 2000:7) utgör projektmedel från Allmänna arvsfonden den enda möjligheten att på eget initiativ finansiera utvecklande idéer för att stärka rättighetsbärare och utveckla kunskap om strukturella hinder för att fullgöra konventionen.

---

[1] Funktionsrätt Sveriges presentation av den allmänna kommentaren 7 med länk till original

[2] Regeringens skrivelse 2017/18:246 En politik för engagemang – långsiktighet och oberoende för civilsamhället.

Synpunkter på vissa förslag

7.3 Kriterier för stöd

Förslag: Stöd ur Allmänna arvsfonden ska få lämnas till verksamhet
– som är utvecklande för någon av fondens målgrupper
– där målgruppen deltar i planeringen och genomförandet, och
– som har förutsättningar att överleva efter det att stödet ur fonden har upphört.

Stöd ska också få lämnas till anläggningar, lokaler och utrustning, om de ska användas för verksamhet som uppfyller de angivna kriterierna.

Det bör av lag uttryckligen framgå att stöd inte ska få lämnas till en organisations löpande verksamhet.

Funktionsrätt Sverige tillstyrker de två första kriterierna. Vi avstyrker krav på överlevande och att stöd inte får lämnas till en organisations löpande verksamhet, så som de är formulerade eftersom motiveringarna är otillräckliga för att införas i lag.

Givetvis vill såväl projektägare som finansiärer att projekt ska få långsiktiga effekter. En utmaning är att projekt per definition har en början och ett slut. En ny verksamhet eller spridning kräver resurser och finansiering. Utmaningar med projektfinansiering nämns i FN:s allmänna kommentar 7 till Funktionsrättskonventionen.

De exempel som ges när det gäller överlevande är 1) att det ska finnas en plan för spridning av framtaget material eller 2) att någon till exempel en offentlig aktör ska ta över verksamheten. Det är en alldeles för stor spännvidd mellan att ha en plan för att sprida material och att en offentlig huvudman ska ta över en verksamhet. Det senare alternativet som ofta anges som skäl för ändring eller avslag är problematiskt ur flera perspektiv. När det gäller mänskliga rättigheter är staten, inklusive regioner och kommuner skyldighetsbärare, därmed är i princip allt som rör rättigheter ett offentligt åtagande där ansvars- och finansieringsprincipen hävdas.

Ytterligare en utmaning handlar om att säkerställa den ideella sektorns oberoende. Vi som arbetar med mänskliga rättigheter uppmanas nästan alltid att arbeta med aktörer i offentlig sektor som sällan väljer att binda upp sig eftersom verksamhet och budget styrs av politiska beslut. Återstår övertagande av en kommersiell aktör, vilket är problematiskt utifrån ändamålsparagrafen.

Övertagande av verksamhet kräver nya resurser. Ett offentligt åtagande kräver politiska beslut för budget. Ett exempel är den satsning på brukarstödscentra som Arvsfonden gjorde efter den statliga bemötandeutredningen, även kallad Lindqvists nia. Trots att det ansågs vara ett offentligt åtagande och behovet är större än någonsin är det så vitt vi vet endast en region som fortsatt finansiera en halvtidstjänst.

Underlaget som rör löpande verksamhet (sidan 143) är kortfattat, trots att frågan om vad som är "ordinarie verksamhet" är en av de vanligast förekommande invändningarna mot projektidéer. Allt kan täckas in som löpande verksamhet i en organisation med väldigt breda formuleringar i sina stadgar, exempelvis en vision om "ett samhälle för alla" som grundar sig på mänskliga rättigheter, men naturligtvis är den löpande verksamheten begränsad av demokratiskt fattade beslut om prioriteringar och organisationens resurser etc. Ideella organisationer, särskilt ungdomsorganisationer vittnar om ökande efterfrågan på kompetens och extremt hög arbetsbelastning.

I frågan om offentlig huvudman landar utredningen i att möjligheten till undantag ska finnas kvar, utan analys med hänsyn till civilsamhällets oberoende, maktordningar, förhållandet mellan rättighetsbärare och skyldighetsbärare, vem som har problemformuleringsinitiativ och tolkningsföreträde.

En generell fråga är förstås om praxis som utvecklats stöder ändamålet och vad som ska ingå i lagstiftning eller förordning. Kan vissa riktlinjer för stöd utvecklas bättre med målgrupperna på andra sätt? Flera synpunkter från organisationer i dialogmöten om bedömningen av huruvida kriterierna är ändamålsenliga, förutom ovanstående, har inte hanterats i en bedömning. Det rör till exempel projektens längd samt:

- koppling till forskning och egna utvärderare
- omfattande och kostsamt arbete för att ta fram en ansökan med stor risk för avslag eller krav på omarbetning som leder till att projektet hamnar långt från det initiala behovet.
- transparant redovisning av ansökningar och motiv för avslag för att möjliggöra en mer effektiv kvalitetssäkrat process

7.4.2 Stöd ska inte få lämnas till en organisation med anknytning till terrorism eller som i övrigt inte respekterar mänskliga rättigheter

Förslag: Stöd ska inte få lämnas till en organisation som främjar, uppmanar till eller försvarar terrorism eller som i övrigt inte respekterar mänskliga rättigheter.

Funktionsrätt Sverige tillstyrker förslaget. Vi anser att rättighetsperspektivet behöver fördjupas i propositionstext utifrån konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Funktionsrättskonventionen är den modernaste – den omfattar IT, intersektionalitet, begrepp som universell utformning (rör "alla" inklusive personer med funktionsnedsättning), med fokus på att ingen ska lämnas utanför (exkluderas), FN och Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har rekommenderat att införliva Funktionsrättskonventionen i svensk lag. De uppmanar att återkommande sprida kunskap för att öka medvetenhet om rättigheterna[3]. Mer kända är rättigheter i Europakonventionen som är svensk lag och Barnkonventionen ska inkorporeras.

Synpunkter på stöd till lokaler (kap 7 och 8)

Funktionsrätt Sverige anser att lokalstöd ska svara mot ett behov hos målgruppen, krav på tillgänglighet och aktiv involvering ska följa krav i funktionsrättskonventionen med koppling till standarder för tillgänglighet och universell utformning. Begreppet tillgänglighet ska ersätta begreppet anpassning i lagtexten 2 kap 8 §

När det gäller lokalstöd är det viktigt att säkerställa att det finns ett behov hos målgruppen och att verksamheten inte bara säkerställer rätten till tillgång, utan också att målgruppen aktivt ska vara involverad i verksamheten i framtiden. Vägledning kring hur detta ska ske finns i allmän kommentar 7 till Funktionsrättskonventionen och i den europeiska standarden Accessibility following a Design for All approach EN 17161 som håller på att översättas till svenska

Krav på tillgänglighet är en självklarhet när det gäller lokalstöd. I en proposition ska det framgå tydligt att kraven ska följa lagstiftning som rör tillgänglighet och standarder. En ny europeisk standard för krav på tillgänglighet i byggd miljö EN17210 förväntas bli klar under 2019.

Arvsfondens medel ska gå till verksamhet av ideell karaktär, och ska inte användas till offentliga åtaganden. Det kan vara bra att känna till att Sverige har fått kritik från FN även när det gäller tillgänglighet. Regelverket för tillgänglighet, stöd, riktlinjer och tillsyn har stora brister, det har avstannat och i vissa fall försämrats. Boverket som ansvarig myndighet[4] har uppdaterat information om begrepp, men deltar inte i europeisk standardisering och använder sig inte av

---

[3] Rekommendationer från FN 2014, se särskilt punkt 7-8, 21-24

[4] Boverkets webb hämtad 20190301 samt Boverkets rapport 2018:31

rättighetsperspektiv i analys av enkelt avhjälpta hinder. Kritik har riktats mot att regleringen inte täcker alla funktionsnedsättningar. Framför allt svarar det inte upp till åtaganden i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som kräver handlingsplan, standarder och sanktioner för att systematiskt ta bort befintliga hinder för tillgänglighet till alla – såväl offentliga som privata – verksamheter, miljöer, produkter och tjänster för allmänheten. Det är ett ovillkorligt åtagande. Begreppet anpassning finns i konventionen i relation till skäliga anpassningsåtgärder som är kopplat till en individ i en specifik kontext (ex nunc) och går utöver generella krav på tillgänglighet som alltid ska finnas på plats i förväg (ex ante). Sedan finns universell utformning som gäller allt nytt (pro futuro) som ska säkerställa att ingen ska riskera att utestängas.

Särskilt om overheadkostnader (kap 9)

På sidan 205 finns ett kort stycke om overheadkostnader utan att det lämnas något förslag. Funktionsrätt Sverige menar att projektägarens roll innebär tid och resurser för styrning av projektet för att säkra ansvar och fortlevnad av resultat. Projektanställda har samma rättigheter och skyldigheter som övrig personal på arbetsplatsen. Personalansvaret vilar fullt ut på projektägaren med allt vad det innebär. Samordning om en projektägare har flera projekt och separat redovisning av ordinarie verksamhet och projekt sker redan. Utökad redovisning av timmar är inte en lösning eftersom det innebär ännu mer administration.

11 Elektronisk underskrift av ansökningar om stöd

Förslag: Arvsfondsdelegationen ska få tillåta att en ansökan om stöd undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

Funktionsrätt Sverige tillstyrker förslaget under förutsättning att tjänsten för elektronisk underskrift är tillgänglig och utformad utifrån behov i ideella organisationer samt att organisationer – vid behov - ska kunna välja att underteckna ansökan på papper.

Vi har erfarenheter av brister i olika digitala system som myndigheter har upphandlat för intern kommunikation eller ärendehantering som kräver elektronisk underskrift. Ofta handlar det om brister i upphandling av systemen som rör tillgänglighet och användbarhet samt bristande kunskap om förutsättningar inom ideell sektor. Det

finns ofta flera firmatecknare som ska skriva under och som ibland saknar tillgång till digitala lösningar av olika anledningar.

Övrigt

Syftet med översynen är att säkerställa att Allmänna arvsfondens medel används för den verksamhet som de är avsedda för och bland annat svara på frågan om kriterierna för stöd som kan lämnas ur fonden ändamålsenliga. Arvsfondens ändamålsparagraf ingår alltså inte i översynen. En modernare, rättighetsbaserad, formulering av ändamålet skulle på ett enklare sätt ha kunnat knyta ihop kopplingen till mänskliga rättigheter, ungefär så här:

Förslag till ny text i 1 kap 2 §
Allmänna arvsfonden har till ändamål att främja verksamhet av ideell karaktär **för att stärka rättigheter för** barn, ungdomar och personer som har funktionsnedsättning.

Istället för nuvarande formulering "till förmån för" i § 5
Allmänna arvsfonden har till ändamål att främja verksamhet av ideell karaktär till förmån för barn, ungdomar och personer med funktionshinder.

Sammansättningen av delegationen omfattas inte heller av översynen. Idag representerar en majoritet av ledamöterna skyldighetsbärare i offentlig sektor på olika nivåer i regering, regioner och kommuner. Det finns inga krav i lagtexten på kunskap om verksamhet av ideell karaktär och mänskliga rättigheter vilket skulle behövas för att bättre överensstämma med betoningen av en stark och oberoende röst i regeringens politik för civilsamhället,

Allmänna arvsfondens projekt- och lokalstödsverksamhet omfattar i princip allt någon rättighet i Funktionsrättskonventionen. Genom att förtydliga ändamålsparagrafen kan fonden bidra till att stärka rättighetsbärare, deras egenmakt och skapa förutsättningar för att fler ska leva självständigt och inkluderas i samhället.

Med vänlig hälsning

Elisabeth Wallenius
Ordförande