

**UTVÄRDERING AV KULTURFÖRVALTNINGENS STÖD TILL
ERITREAFESTIVALEN I STOCKHOLM**

25 oktober 2009

Anna Nilsson

INTRODUKTION.....	3
1. ERITREAFESTIVALEN	5
Festivalen i korthet	5
Arrangerande organisationer	5
Stöd från Kulturförvaltningen i Stockholm.....	5
Kritik mot festivalen 2009	6
Den politiska situationen i Eritrea.....	7
Bakgrund till festivalen	8
Marknadsföring av festivalen: "Never kneel down" och "Against all odds"	8
Programmet för festivalen	8
Relationer med Eritreas ambassad.....	9
Informationsministeriets rapportering från festivalen	9
Festivalarrangörernas syn på demokrati och mänskliga rättigheter i Eritrea	10
Överskott från festivalen går delvis till regimen	11
2. HAR HANDLÄGGNINGEN AV STÖDET BRUSTIT?	12
Rutinerna för handläggning av projekt- och verksamhetsstöd	12
Tolkningen av integrationsfrämjande verksamhet och MR- och demokratikraven.....	12
Resonemang kring Eritrefestivalen.....	13
Tankar kring överskott och hur överskottet används	15
Riskanalys.....	15
Slutsatser	15
3. BEHÖVER RIKTLINJER OCH PRAXIS REVIDERAS?	16
Handläggarnas bild av dagens riktlinjer	16
Organisation eller aktivitet?.....	16
Riskanalys eller likvärdig behandling?	18
Främja eller tolerera? Operationalisering av riktlinjerna	18
Slutsatser	19
4. KAN DET EKONOMISKA STÖDET KRÄVAS TILLBAKA?	20
5. SAMMANFATTNING OCH REKOMMENDATIONER	21
Rekommendationer	22
BILAGA 1: LISTA PÅ INTERVJUJUADE PERSONER	24
BILAGA 2: REFERENSMATERIAL	25

INTRODUKTION

Avdelningen för kultur- och integrationsstöd på Kulturförvaltningen arbetar med att stödja Stockholms fria kulturliv och Stockholms föreningsliv genom projekt- och verksamhetsstöd. Från och med 2008 ges kultur- och integrationsstöd, som tidigare haft separata regelverk, i ett gemensamt regelverk. Detta innebär att samtliga ansökningar ska prövas utifrån såväl en kultur- som en integrationsaspekt. För de etniska föreningarna har detta inneburit att den utåtriktade verksamheten väger tyngre i bedömningen än tidigare. Man kan beskriva detta som att det bör finnas en kulturaspekt i integrationsarbetet och en integrationsaspekt i kulturverksamheten. Bidragen för de etniska organisationernas ordinarie verksamhet har tagits bort och fokus läggs nu istället på de utåtriktade aktiviteterna. Även kompetensutvecklingen för organisationerna har förändrats. Medan den tidigare fokuserade på traditionell föreningskunskap har den nu istället fokus på coachning, arrangörskapsutbildning och samlingar i form av nätverksmöten med föreläsningar. Vid behov av föreningskunskap har förvaltningen som policy att hänvisa till de olika studieförbunden. Till stöd för det nya arbetssättet instiftades referensgrupper inom musik, litteratur och mångkultur, för att komplettera tidigare existerande referensgrupper för teater, dans och bildkonst. Denna organisatoriska sammanslagning är enligt Kulturförvaltningen ovanlig och skiljer sig från hur andra kommuner organiserar verksamheten.

I riktlinjerna för kultur- och integrationsstöd anges bland annat att stöd ges till *”ideella verksamheter som i integrationssyfte främjar mänskliga rättigheter, demokrati, jämställdhet och motverkar rasism och diskriminering”* samt att *”särskild uppmärksamhet skall ägnas verksamheter som strävar efter att nå publikgrupper som varit svagt företrädade i stadens kultur- och föreningsliv”*.¹

Ett av de projekt som Kulturförvaltningen stödjer är en eritreansk festival (hädanefter kallad Eritreafestivalen eller festivalen), vilken arrangeras årligen i slutet av sommaren. Enligt arrangörerna är festivalen idag den största och mest välorganiserade eritreanska kulturfestivalen i världen, med besökare även från utlandet. I år kom fler än 10 000 besökare till festivalen. Kulturförvaltningen har stött festivalen sedan 2006 och dessförinnan stöttades festivalen av Integrationsförvaltningen.

I anslutning till årets festival framfördes kritik från medier och politiker, som menade att festivalen stödjer den diktatoriska regimen i Eritrea och att det inte är lämpligt att svenska skattemedel finansierar detta.

¹ DNR: 005/482/2007, Tjänsteutlåtande från Kulturförvaltningen 2007, *Reviderat förslag till nya riktlinjer och villkor för kultur- och integrationsstöd.*

Därför beslutades att en oberoende utvärdering skulle genomföras, med fokus på tre frågor:

- 1) *Har handläggningen av stödet till Eritreafestivalen brustit i förhållande till Kulturförvaltningens riktlinjer och praxis?*
- 2) *Behöver Kulturförvaltningens riktlinjer och praxis för kultur- och integrationsstöd revideras mot bakgrund av den kritik som framkommit?*
- 3) *Är det möjligt att kräva tillbaka beviljade projektmedel från festivalarrangörerna?*

Utvärderingen har genomförts augusti – oktober 2009 och omfattar det stöd som getts av Kulturförvaltningen från 2006 och framåt. Information har samlats in från Kulturförvaltningen genom intervjuer, projektansökningar och -redovisningar, riktlinjer och andra skriftliga underlag. För att ge inblick i olika synsätt kring bidragshandläggning har muntlig och skriftlig information också inhämtats från chefer på ABF, Studieförbundet Vuxenskolan, Göteborgs stad och Malmö stad. Information har också inhämtats från festivalarrangörerna genom intervjuer och skriftligt material. Vidare har källor från Internet använts, exempelvis artiklar i svensk press, information från människorättsorganisationer samt information från informationsministeriet i Eritrea. Utvärderingen går inte in i detalj på hur aktiviteterna genomfördes på festivalen, eftersom den övriga information som funnits tillgänglig har ansetts räcka för utvärderingens syfte. Utvärderingen omfattar därför inte intervjuer med närvarande på festivalen eller andra observationer på plats. För komplett lista över intervjuer och referensmaterial, se bilaga 1 och 2.

1. ERITREAFESTIVALEN

Festivalen i korthet

Eritreafestivalen i Stockholm är en årlig festival som ordnas i slutet av sommaren. I år hölls den 30 juli till 2 augusti och det var elfte året i följd som festivalen arrangerades. Enligt arrangörerna är festivalen idag den största och mest välorganiserade eritreanska kulturfestivalen i världen, med besökare även från utlandet. I år kom fler än 10 000 besökare till festivalen.

Arrangerande organisationer

Festivalen arrangeras av den eritreanska festivalkommittén NHCC, National Holiday Coordinating Committee. NHCC består av ett råd samt en exekutiv styrelse. Rådet består av 45 personer, som representerar nio olika eritreanska föreningar i Stockholm. Dessa är: Husby-Kista, Rinkeby, Tensta-Hjulsta, Hässelby-Vällingby, Södra och Sydvästra Stockholm, Sundbyberg, Solna-Nacka, EKF (Eritreanska Kultur Forum) samt Ungdoms- och kvinnoföreningen. I rådet är även flera andra svenska städer representerade, bl.a. Uppsala, Örebro, Umeå och Göteborg. Eftersom festivalen vuxit till att bli en skandinavisk begivenhet var även Norge och Danmark representerade i år.

Styrelsen består av nio personer, vilka ansvarar för tio olika festivalkommittéer, med tillhörande underkommittéer.

De medarrangerande organisationerna bidrar med såväl arbete som ekonomiska medel. De år som festivalen går med förlust hjälps man åt att samla in pengar i föreningarna för att täcka upp förlusten.

Enligt festivalarrangörerna är de flesta i NHCC också medlemmar i den svenska avdelningen av PFDJ, People's Front for Democracy and Justice, det styrande partiet i Eritrea.

Arrangörerna uppger också att den svenska avdelningen av PFDJ också har tre specifika representanter med i NHCC. Dessa representanter har yttranderätt, men inte rösträtt.

Stöd från Kulturförvaltningen i Stockholm

Festivalen stöttades tidigare ekonomiskt av Integrationsförvaltningen i Stockholm. Efter de organisatoriska förändringarna av integrationsstödet i Stockholm har stödet beviljats av Kulturförvaltningen sedan 2006. Stöd söktes även 2005, men då avslogs ansökan med motiveringen att festivalen framför allt satte idrottsaktiviteter snarare än kulturella aktiviteter i fokus.

Eftersom NHCC inte är en registrerad organisation har Eritreanska Kultur Forum, EKF, en av de organisationer som ingår i NHCC stått för bidragsansökningarna. År 2007 sökte även en annan av de arrangerande organisationerna bidrag, Eritreanska Föreningen i Husby, och fick det beviljat. Från och med 2008 har dock Kulturförvaltningen beslutat att endast en av de medarrangerande organisationerna kan få stöd.

Som framgår i tabellen nedan har stödet under den tid Kulturförvaltningen haft hand om det uppgått till totalt 210 000 SEK.

ÅR	ANSÖKANDE ORGANISATION	SÖKT BELOPP SEK	BESLUT
2006	Eritreanska Kultur Forum	350 000	40 000
2007	Eritreanska Föreningen i Husby	60 000	20 000
2007	Eritreanska Kultur Forum	350 000	50 000
2008	Eritreanska Föreningen i Husby	78 000	Avslag
2008	Eritreanska Kultur Forum	150 000	50 000
2009	Eritreanska Kultur Forum	200 000	50 000
Totalt		1 188 000	210 000

I tabellen nedan framgår hur de budgeterade intäkterna och utgifterna sett ut i projektansökningarna. I samtliga fall (utom Husby 2007) har intäktsbudgeten varit större än utgiftsbudgeten. Åren 2006 och 2008 gick festivalen med minus, medan den 2007 genererade ett överskott på 256 636 kr. Redovisningen för 2009 hade inte avslutats vid sammanställningen av den här rapporten.

ÅR	BUDGET			UTFALL
	Intäkter	Utgifter	Differens	Differens
2006	1 140 000	1 088 000	52 000	-103 057
2007 EFK	1 282 000	1 198 000	84 000	256 636
2007 Husby	152 000	152 000	0	-288
2008	2 033 000	1 253 000	780 000	-189 117
2009	2 360 000	2 286 000	74 000	

Stödet från Kulturförvaltningen är endast av mindre ekonomisk betydelse för festivalen med tanke på den omfattande totala budgeten. Samtidigt har festivalarrangörerna hela tiden hoppats på större bidrag, särskilt med tanke på att man menar att festivalen tillför så stora intäkter för kommunen genom alla gäster. Nu efter att kritik framförts mot festivalen uppger festivalarrangörerna att stödet blivit symboliskt viktigt; de vill visa att de inte gjort något fel.

Kritik mot festivalen 2009

Efter att festivalarrangörerna marknadsfört festivalen genom affischer i tunnelbanan sommaren 2009 framfördes omfattande kritik mot arrangemanget och det faktum att Kulturförvaltningen gett bidrag till festivalen. Flera politiker kritiserade offentligt stödet, bl.a. Kulturnämndens ordförande Madeleine Sjöstedt (Fp) samt ytterligare två ledamöter i Kulturnämnden – Cecilia Brink (M) och Inga-Märta Fröman (KD). Det publicerades även ett antal kritiska artiklar i olika medier. Kulturförvaltningen fick också ta emot ett antal mejl och telefonsamtal, där såväl positiva som negativa synpunkter framfördes. I debatten framfördes bland annat att syftet med festivalen är att propagera för samt samla in pengar till regimen i Eritrea och bekämpa medier som kritiserar bristen på demokrati och mänskliga rättigheter i Eritrea.

Det kan vara värt att snabbt summera den politiska situationen i Eritrea för att få en överblick av den aktuella situationen i landet.

Den politiska situationen i Eritrea

Sverige uttrycker officiellt stark kritik mot Eritrea på grund av den negativa utvecklingen för mänskliga rättigheter de senaste åren. Regeringspartiet PFDJ är det enda tillåtna partiet i landet. 2001 gjordes ett tillslag mot oppositionen i landet. Fristående tidningar stängdes och flera journalister och politiker greps. Bland dem finns den eritreanske och svenske medborgaren och journalisten Dawit Isaak, som sitter fängslad utan rättegång sedan september 2001.² Kraftiga tillslag skedde även i november 2006 och i februari 2009. Organisationen Journalister utan Gränser har de senaste tre åren placerat Eritrea sist på sin lista över pressfriheten i världens länder.³ Enligt organisationen sitter nu 30 journalister och två andra medarbetare fängslade, vilket är i antalsmässig paritet med antalet fängslade journalister i Kina och Iran.⁴

Människorättsorganisationen Amnesty International rapporterar att tusentals samvetsfångar⁵ och politiska fångar sitter fängslade.⁶ Det finns omfattande rapporter om tortyr och misshandel av dem som sitter fängslade. Rätten till yttrande- och pressfrihet liksom rätten att bilda organisationer och hålla möten är kraftigt inskränkt. År 2005 infördes en lag som kraftigt försvårar internationella enskilda organisationers verksamhet i landet.⁸

Enligt organisationen Freedom House, som analyserar politiska och medborgerliga rättigheter är Eritrea ”not free” (av tre möjliga kategorier: ”free”, ”partly free” och ”not free”) och på samma nivå som exempelvis Zimbabwe och Kina – och sämre än bland andra Iran.⁹

Till följd av den politiska situationen ger Sverige inte längre något utvecklingsbistånd till Eritrea, utan endast humanitärt bistånd via enskilda organisationer.¹⁰

Den eritreanska regimen är beroende av finansiellt stöd från exileritreaner, vilka förväntas betala en skatt på 2 procent till regimen. Officiellt är denna skatt frivillig, men det finns åtskilliga rapporter om hur familjemedlemmar som är kvar i Eritrea straffas om den utlandsboende familjemedlemmen inte betalar skatten. Exempelvis nekas familjemedlemmarna möjligheter att fortsätta driva sitt företag eller köpa mark. I ett exempel från Storbritannien rapporterar Human Rights Watch att den eritreanska ambassadens intäkter under 2003 uppgick till 6,2 miljoner pund. Endast 1,2 procent av dessa intäkter utgjordes av viseringsavgifter. Övriga intäkter var bidrag från exileritreaner, märkta för ändamål såsom ”Hjälp till dem som drabbats av torka”, ”Bidrag till det nationella försvaret”, ”Bidrag till martyrs barn och handikappade”, ”Bidrag till rehabilitering av f.d. soldater” etc.¹¹

² UD, *Mänskliga rättigheter i Eritrea 2007*, <http://www.manskligarattigheter.gov.se>.

³ Journalister utan Gränser, *Eritrea country information*, <http://www.rsf.org/en-rapport15-Eritrea.html>.

⁴ Journalister utan Gränser, *World's biggest prison for journalists eight years after September 2001 round-ups*.

⁵ Amnesty International, *Samvetsfångar*, <http://www.amnesty.se/ommanskligarattigheter/tematiskinformation/samvetsfangar/>.

⁶ Amnesty International, *Eritrea country information*, <http://report2009.amnesty.org/en/regions/africa/eritrea>.

⁸ UD, *Mänskliga rättigheter i Eritrea 2007*, <http://www.manskligarattigheter.gov.se>.

⁹ Freedom House (2009) *Freedom in the World – Eritrea 2009*,

http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/fiw/inc_country_detail.cfm?year=2009&country=7604&pf.

¹⁰ Carlbon, Mats, ”Sverige vill inte verka för stoppat EU-bistånd till Eritrea”, *Dagens Nyheter* 31/3 2009.

¹¹ Human Rights Watch, *Service for Life*, 16/4 2009, <http://www.hrw.org/en/node/82280>.

Sammanfattningsvis är Eritrea en av världens mest repressiva diktaturer och präglas av en särskild problematik i det att regimen behåller omfattande kontroll över sina medborgare även i andra länder.

Bakgrund till festivalen

Traditionen att ordna festivaler uppstod under Eritreas befrielsekamp, med en årlig festival i Bologna, Italien, dit eritreaner från hela världen kom för att visa sitt stöd för Eritrea och enas politiskt. Organisationer som stöttade regimen träffades och samarbetade. Festivaler finns nu på många platser i världen, bland annat i Australien, Saudiarabien, Tyskland, Storbritannien, Kanada, USA och Italien.

Festivalarrangörerna menar att det främsta syftet är att uppnå nationell enighet och sammanhållning, samt att upprätthålla länken med Eritrea och det man kallar för *eritreanismen*. Denna beskrivs som en stark tilltro till Eritrea och en stor medvetenhet om Eritreas kamp, mödor och stolthet. Man sköter sina problem internt och utan att blanda in andra. För att förklara den här känslan poängterar festivalarrangörerna också att man känner misstänksamhet mot oppositionen (som de också menar i princip inte existerar) och de främmande och externa intressen som de menar att oppositionen representerar.

Marknadsföring av festivalen: "Never kneel down" och "Against all odds"

Den marknadsföring som gjordes av festivalen fokuserade på några olika budskap, bl.a. "*Never kneel down*" och "*Against all odds*". Detta är klassiska budskap från Eritreas befrielsekamp. När festivalarrangörerna tillfrågas om innebörden av dessa budskap svarar de att det handlar om att inte böja sig för de fiender som är ute efter att skada Eritrea. Tillfrågade om vilka dessa fiender är idag svarar de bland annat svensk media, Amnesty International, Human Rights Watch, Folkpartiet, Röda korset och Silc (Swedish International Liberal Centre). Affischeringen som ska marknadsföra själva festivalen fokuserar alltså på budskap som motsätter sig medier, människorättsorganisationer och politiska organisationer som kritiserar situationen för mänskliga rättigheter och demokrati i Eritrea. Festivalarrangörerna menar i intervjuer att den internationella rapporteringen är infiltrerad av CIA och att informationen som ges om Eritrea inte är korrekt. Svensk media ljuger och är ute efter att svartmåla Eritrea.

Programmet för festivalen

Programmet för festivalen var omfattande och innehöll många kulturella inslag, liksom många aktiviteter för barn och ungdomar. Bland annat bjöds på kulturshower med artister från Eritrea, sångtävling med prisutdelning, idrottstävlingar, tivoli, basar, konst, dans och mat i olika former. Festivalarrangörerna ansträngde sig för att visa upp kultur från alla olika folkgrupper i Eritrea. Utöver detta ordnades en rad seminarier. Några av dem handlade om ämnen såsom fistula och arbetet med att uppnå millenniemålen i Eritrea. Ett antal andra föreläsningar och föreläsare hade mer politisk prägel.¹²

¹² Källor där inget annat anges: Festival Eritrea program 2009 samt Festival Eritrea, www.festivaleritrea.se.

Abdela Jabir, Head of Organizational Affairs för regeringspartiet PFDJ, var inbjuden som hedersgäst och föreläste om dagsläget i Eritrea och på Afrikas horn. Han presenterades i programmet som den eritreanska regeringens sändebud.

YPFJD, ungdomsavdelningen av PFJD, nämns i sex olika programpunkter. Bland annat ordnade de mingelparty, frågesport, filmvisning, brunch och informationsmöte. En träff för PFDJ-medlemmar ordnades också.

Sophia Tesfamariam, från US Foundation for the Horn of Africa, höll tre föreläsningar om hur man bekämpar negativa attacker från media. Enligt festivalarrangörerna var hon inbjuden för att bland annat berätta om hur man kan bemöta påståenden om att Eritrea inte är en demokratisk stat.

Journalisten **Paulos Netabai**, som höll ett föredrag om medias utveckling i Eritrea, är chefredaktör för Hadas Eritrea, den regeringstroga tidning som nu är landets enda tidning, efter att all oberoende media har stängts ner.

Överste **Abdu Edris** från den eritreanska armén EPLA höll tre föreläsningar där han berättade om händelser från den eritreanska befrielsekampen.

Ingen av de ovanstående föreläsningarna innehöll enligt festivalarrangörerna någon dialog mellan förespråkare för regimen och kritiker, exempelvis företrädare för politiska partier eller människorättsorganisationer.

Relationer med Eritreas ambassad

Utöver det som nämnts ovan höll också en person från den eritreanska ambassaden ett tal. Festivalarrangörerna berättar också i intervjuer att de har en nära relation till ambassaden. De får råd och stöd, både gällande programmet och praktiska aspekter såsom kommunikation med gäster från Eritrea. Ambassaden assisterar också med transport av gäster under festivalen. Ambassaden sägs dock inte ha någon formell roll i NHCC.

Informationsministeriets rapportering från festivalen

Festivalarrangörerna uppger att de kommunicerar direkt med det eritreanska informationsministeriet för att förmedla information från festivalen. Ministeriet har också flera journalister på plats för att bevaka och delar av arrangemanget sänds i eritreansk TV. Här följer några exempel på rapporter från informationsministeriet i Eritrea angående festivalen, hämtat från ministeriets hemsida:

- *31 juli 2009* berättas att Abdela Jabir, Head of Organizational Affairs för PFDJ, har öppnat festivalen. Yonas Manna från den eritreanska ambassaden i Stockholm citeras och säger att festivalen är en viktig påminnelse om att bemöta stora utmaningar och fientliga konspirationer.¹⁴
- *3 augusti 2009* rapporteras att Woldu Kidane från NHCC i Stockholm sagt att festivalen upplyser deltagarna om den objektiva situationen i hemlandet, samt att festivalen bidrar till nationens enhet och harmoni. Det framgår också att Abdela Jabir, Head of

¹⁴ Eritrea Festival in Scandinavian countries open”, 31/7 2009, http://www.shabait.com/staging/publish/printer_10244.html.

Organizational Affairs för PFDJ, har delat ut certifikat till individer och institutioner som har bidragit till festivalens genomförande.¹⁵

- 24 augusti 2009 berättas att eritreaner i föreningen i Husby-Kista har uttalat sin intention att öka stödet till Eritreas utveckling. De nämner bland annat hur de är med och ordnar festivaler och stödjer nationella program samt samlar in pengar till regimen.¹⁶

Festivalarrangörernas syn på demokrati och mänskliga rättigheter i Eritrea

Festivalarrangörerna uttrycker tydligt att de stödjer demokrati och mänskliga rättigheter i allmänhet. De strävar också internt efter en demokratisk styrning, där minst en tredjedel kvinnor ska delta. Den vision de har för Eritrea är ett land med flerpartival och respekt för mänskliga rättigheter. Samtidigt gör de en annorlunda värdering av situationen i Eritrea än omvärlden. Det finns vissa problem, men inte så stora problem som omvärlden ser. All information som pekar på något annat är falsk. Och även om det finns vissa problem är regimen på rätt väg och metoderna kan accepteras för tillfället. Framför allt, menar de, finns det inget annat sätt för dem om de vill stödja sitt hemland och de fattiga som svälter och har det svårt, än genom att behålla kontakten med regimen. De menar även att det är eritreanerna själva som har rätt att bestämma om deras stat kan anses demokratisk eller inte.

Svensk media citerar i flera artiklar uttalanden från festivalarrangörerna till stöd för regimen. Exempelvis säger Tedros Goitom, talesperson för EKF och medlem i NHCC, till Expressen i augusti 2009 att de har förtroende för sin regering och att det inte finns någon regering eller ambassad som är öppnare mot folket.¹⁷ I en intervju med Sveriges Radio säger han att det inte finns någon opposition i Eritrea och att den som finns håller sig i Etiopien, som är fiendeland för Eritrea. Detta gör att de inte har så mycket till övers för dem.¹⁸ Festivalarrangörernas stöd för regimen bekräftas också på ett möte med Kulturförvaltningen den 7 augusti samt i intervjuer under utvärderingen.

Angående upplägget på seminarierna, och det faktum att inga motröster bjöds in, så menar de att man inte kan bjuda in organisationer eller partier såsom Amnesty International, Silc, Röda korset eller Folkpartiet eftersom dessa organisationer är infiltrerade av CIA och har en falsk agenda. De kan heller inte tänka sig att bjuda in oppositionen ”så länge den inte rättar sig efter folkets vilja”. Däremot säger de sig framöver eventuellt kunna debattera med UD, Sida och andra svenska partier än Folkpartiet. De menar också att det finns kulturella olikheter kring hur man framför kritik och att det är viktigt att först upprätta dialog och en god relation innan man har rätt att kritisera.

Festivalarrangörerna anser att festivalen stärker demokrati, integration och mänskliga rättigheter genom att man stärker eritreaners identitet och självkänsla, vilket gör det lättare för dem att integreras. Man berättar också att man förra året bjöd in riksdagspartier för att informera om EU och att festivalen försöker informera om viktiga samhällsfrågor. Det finns en stor besvikelse över det bristande stödet från svenska politiker och de efterlyser en större

¹⁵ “Eritrea Festival in Scandinavian countries colorfully concludes”, 3/8 2009, http://shabait.com/staging/publish/printer_10260.html

¹⁶ “Eritrean citizens living in Stockholm enhancing contribution to national development program”, 24/8 2009, http://www.shabait.com/staging/publish/printer_10341.html.

¹⁷ Fribergh, Anna, ”Protest för Dawit utanför festival”, *Expressen* 2/8 2009

¹⁸ Sveriges Radio, ”Eritreansk kulturfestival kritiserar på flera sätt”, 6/8 2009, http://www.sr.se/laddahem/podradio/SR_p1_kulturnytt_090806103119.mp3.

dialog med det svenska samhället. De berättar också att många svenskar med eritreanskt ursprung känner sig förföljda efter medias rapportering om först Isaak och sedan om festivalen.

Överskott från festivalen går delvis till regimen

Festivalarrangörerna berättar i möte med Kulturförvaltningen den 7 augusti samt i intervjuer under utvärderingen att delar av överskott, de år festivalen genererat ett överskott, har gått till regimen. Man uppger också att detta är ett delsyfte med festivalen, om än inte det viktigaste, och att det är förklaringen till att budgeten i projektansökningarna till Kulturförvaltningen alltid är obalanserad, med större planerade intäkter än utgifter. Enligt festivalarrangörerna har uppskattningsvis hälften av överskottet gått till regimen, medan den resterande hälften gått till ungdomsaktiviteter hemmavid och till att förstärka festivalkommittén för kommande år. De betonar att pengarna öronmärkts för sociala ändamål, men att de skickar dem direkt till regimen.

2. HAR HANDLÄGGNINGEN AV STÖDET BRUSTIT?

Rutinerna för handläggning av projekt- och verksamhetsstöd

Vid handläggningen av projekt- och verksamhetsstöd har Kulturförvaltningen inledningsvis ett möte där ansökningarna fördelas. Ansökningarna trycks upp och distribueras till handläggare och referensgrupp. Förvaltningen registrerar ärendet i databasen. När de därefter granskar ansökningen tittar de på innehållet och aktiviteten, mer än på organisationen. Man bedömer innehållet utifrån riktlinjerna och man undersöker om arrangemanget uppfyller formella krav, såsom att det hålls i Stockholm och att organisationen har kompetens nog att genomföra arrangemanget på ett tillfredsställande sätt. Man ser om organisationen har fått stöd tidigare och om de har redovisat projektet enligt gällande krav. Om organisationen tidigare har fått avslag tittar man på anledningen till det. Kulturförvaltningen utbyter regelbundet information med Idrottsförvaltningen, Socialtjänstförvaltningen, stadsdelsförvaltningar, landstinget och Kulturrådet. Kulturförvaltningens handläggare träffar även handläggare från dessa förvaltningar för att diskutera principiella frågor kring bidragsgivning. Vid behov begär de in kompletterande information från organisationerna eller träffar dem för möten. Referensgrupperna stödjer handläggningsprocessen utifrån sina respektive kompetenser. På handläggarmöten en gång i veckan diskuterar man igenom allmänna/principiella frågor.

Tolkningen av integrationsfrämjande verksamhet och MR- och demokratikraven

Det finns inga skriftliga riktlinjer som operationaliserar eller förtydligar vad som menas med att främja integration, mänskliga rättigheter, demokrati och jämställdhet, eller motverka rasism och diskriminering. Det interna dokument som finns till stöd för handläggningen är utvärderingsmodellen Önskekvissten. Detta används både för den löpande handläggningen och för mer fördjupade utvärderingar några gånger årligen. Modellen syftar till att vara ett stöd för att bedöma den konstnärliga kvalitén inom performativ konst. Önskekvissten innehåller dock inga kriterier som handlar om integrationsaspekterna.

Enligt chefen för avdelningen har de inte sett behov av några skriftliga riktlinjer, eftersom de istället arbetar medvetet med en tolkningskultur där man ständigt diskuterar pågående ärenden inom teamen och inom referensgrupperna. De har problematiserat och diskuterat mycket kring hur man ska tolka de nya riktlinjerna. Denna tolkningskultur tror man ger större kvalitet än vad skriftliga riktlinjer kan göra, eftersom det handlar om så komplexa frågor. Här är det viktigt att påminna om att riktlinjerna om demokrati och mänskliga rättigheter bara är en aspekt av ett flertal aspekter som ska beaktas när man bedömer det aktuella kulturprojektet.

Detta arbetssätt stämmer väl med hur de intervjuade förvaltningarna arbetar i Göteborg och Malmö, samt med hur studieförbunden arbetar. De flesta av dem som intervjuats menar att det är mycket svårt att formulera skriftliga riktlinjer och att man istället bedömer från fall till fall, genom diskussion och reflektion.

Enligt handläggarna är det framför allt kriterierna *öppenhet* och *möjlighet att skapa möten* som de tittar på när de bedömer hur integrationsfrämjande ett projekt är. Mer konkret tittar de på aspekter såsom om aktiviteten marknadsförs för allmänheten, genomförs på svenska och är öppen för funktionshindrade. Utifrån Kulturförvaltningens tolkningskultur blir det klassiska exemplet på ett projekt som beviljas stöd med särskilt beaktande av integrationsriktlinjerna detta: En etnisk organisation med ett välarrangerat kulturprojekt, vilket bidrar till möten mellan människor och som är öppet för alla. Detta stämmer bra in på Eritreafestivalen. Den dialog förvaltningen har fört med festivalarrangörerna har handlat om just ovanstående aspekter. Den marknadsföringskampanj som genomfördes sommaren 2009 var en direkt följd av dialogen – festivalarrangörerna ville på Kulturförvaltningens inrådan marknadsföra projektet bättre till nya målgrupper.

I diskussion med handläggarna på Kulturförvaltningen framgår det att handläggarna tycker att det är svårt att veta hur riktlinjerna om demokrati och mänskliga rättigheter ska förstås, definieras och tas hänsyn till. De har en lång tradition av generös bidragsgivning där man har betonat konstnärlig och kulturell frihet, och där det varit vanligt med olika politiska inslag av skiftande karaktär. På fördjupande frågor om vilken typ av aktiviteter som anses främja integration, demokrati och mänskliga rättigheter, svarar handläggarna att de tolkar detta brett och att många slags aktiviteter kan inbegripas i detta, givet att de uppfyller de andra kriterierna. Utöver de redan nämnda kriterierna öppenhet och möjlighet att skapa möten får organisationen inte göra sig skyldig till brott (exempelvis hets mot folkgrupp) eller direkta kränkningar mot människor. De betonar den tradition av tolerans mot olika slags organisationer och politiska yttringar som de vill värna om. Här lyfts också likställighetsprincipen fram, det vill säga att det är viktigt att granska alla sökande organisationer utifrån samma bedömningsgrund och på lika villkor. Någon menar också att det finns svårigheter med att klargöra vad som är en demokratisk regim och vem som definierar det samt att det är problematiskt att utan vidare förutsätta att den västerländska synen på demokrati är den som ska gälla före inhemska tolkningar och definitioner.

Handläggarna kan inte erinra sig något exempel på en organisation som på grund av sin värdegrund eller åsikter om demokrati och mänskliga rättigheter har nekats stöd.

Resonemang kring Eritreafestivalen

När handläggarna resonerar om den aktuella ansökan menar de att det inte finns något i ansökan som säger att organisationen kommer att göra sig skyldig till brott i den bemärkelse som beskrivs ovan. De menar också att festivalen är mycket välorganiserad, bjuder på bra kulturevenemang, god musik och är öppen för allmänheten. Festivalen har varit uppskattad och känd på grund av att den varit välorganiserad enligt dessa aspekter. De har varit med på festivalen tidigare och inte sett eller hört någon kritik. Det som handläggarna i efterhand känner sig tveksamma till och som de menar att de behöver ta ställning till inför nästa års bidragsgivning är hur man utformar debatter på ett öppet sätt – om man exempelvis ska kräva att oppositionen representeras. De tycker också att det är tråkigt att det läggs så mycket fokus på seminarierna och inte på festivalen i sin helhet.

Gällande närvaron av regimen representanter visste de inte vilka PFDJ eller YPFDJ var. De undersökte heller inte i detalj vilka de medverkande personerna och organisationerna var. Detta är något som görs ibland och ibland inte, och handläggarna menar att det inte finns någon entydig praxis om hur mycket man ska undersöka. Det fördes inga specifika diskussioner om Eritrea och exileritreaers förhållande till regimen. De kände inte till den politiska betydelse som festivaler har för exileritreaer. De kände inte heller till att arrangörerna tidigare skickat en betydande del av överskottet från festivalen till regimen i Eritrea. Vid en förfrågan gällande överskottet 2007 uppgav festivalarrangörerna att pengarna gått tillbaka till NHCC:s medlemsorganisationer. Detta bekräftas av festivalarrangörerna i en intervju under utvärderingen, men där berättas vidare att bidrag slussas vidare från medlemsorganisationerna till regimen i Eritrea.

Efter att redovisningen för beviljade projektmedel inkommit är rutinen att granska ekonomi och innehåll, publik, sammansättning samt om mål och syfte med projektet uppnåts. Vid ny projektansökan kontrolleras att tidigare projektredovisning inkommit, men rutinen är inte att titta i detalj på dessa, då detta redan gjorts en gång. Det kan dock ske ibland för att få en mer nyanserad bild av projektet. När stöd för projektet beviljades 2009 gick handläggarna inte tillbaka och granskade programmet för 2008 närmare, då de inte såg något behov av det. Därför gjorde de heller inte någon bedömning av den mer detaljerade programinformation som återfanns där. Följande tabell illustrerar vilken information som funnits i respektive projektansökan och –redovisning.

ÅR	PROJEKTANSÖKAN	PROJEKTREDOVISNING
2006	Ingen tydlig information om medverkan av PFDJ eller andra till regimen närstående aktörer.	Ingen information om programmet
2007	Ingen tydlig information om medverkan av PFDJ eller andra till regimen närstående aktörer.	Ingen tydlig information om medverkan av PFDJ eller andra till regimen närstående aktörer.
2008	Ingen tydlig information om medverkan av PFDJ eller andra till regimen närstående aktörer. Några inslag som hade kunnat leda till frågor från Kulturförvaltningen, exempelvis: Föredrag om dagsläget i Eritrea.	Information om att Asfaha Abraha, Minister of Public Works, var hedersgäst och informerade om dagsläget i Eritrea och att detta är ett årligen återkommande och högt uppskattat inslag. Information om att YPFDJ medverkade. Information om att föreläsning om YPFDJ hölls. Information om att föreläsning om YPFDJ i Europa hölls.
2009	Ingen tydlig information om medverkan av PFDJ eller andra till regimen närstående aktörer. Några inslag som hade kunnat leda till frågor från Kulturförvaltningen. Exempelvis: Föreläsningar om networking & lobbying, föredrag om dagsläget i Eritrea, berättelser ur Eritreas befrielsekamp.	Ännu ej inkommit.

Tankar kring överskott och hur överskottet används

Gällande det faktum att budgetberäkningarna för samtliga ansökningar 2006-2009 har varit obalanserade, med intäkter som överskridit utgifterna, menar handläggarna att det är vanligt och att det kan bero exempelvis på okunskap om hur man budgeterar eller väl optimistiska budgetberäkningar. Om de ser en mycket stor obalans kan de dock begära en ny budget. Det är dock oklart vad som utgör en stor obalans. Här kan noteras att budgeten för projektansökan 2008 hade ett överskott på 780 000 kr. Handläggarna har hanterat de obalanserade budgetförslagen genom att bevilja ett mindre belopp än det sökta och då är det i praktiken endast budgeten 2008 som har förblivit obalanserad utifrån de vid ansökan kända eller beräknade intäktsslagen. Gällande hur förvaltningen hanterar ett eventuellt överskott så finns det ingen enhetlig princip eller lista på specifika frågor som ska ställas till organisationen. Det är dock ovanligt att ett arrangemang genererar ett överskott. Den information som handläggarna fått i anslutning till årets festival, om att överskott tidigare har gått till regimen, anser de vara graverande.

Risikanalyt

På frågan om man har tittat specifikt på eritreanska föreningar med anledning av den speciella situation som råder gällande exileritreaers förhållande till regimen i Eritrea och den information som framkommit genom medias bevakning av fallet Dawit Isaak, menar handläggarna att de inte specifikt har granskat eritreanska föreningar och att det är viktigt med likställighetsprincipen – att alla föreningar ska granskas på ett likvärdigt sätt. Det framkommer också återigen att de enligt de nya riktlinjerna inte ska titta närmare på organisationerna, utan istället fokusera på själva aktiviteterna.

Slutsatser

Den bild som handläggare och avdelningschefen ger är att handläggningen av stödet till festivalen har skett enligt normal praxis. Några direkta brister i förhållande till praxis har inte framkommit. Det har inte framkommit något som tyder på att någon eller några enskilda handläggare har gjort något som avviker från rutinerna eller den tolkningskultur som man har utvecklat efter att de nya riktlinjerna infördes.

3. BEHÖVER RIKTLINJER OCH PRAXIS REVIDERAS?

När man analyserar de nuvarande riktlinjerna och tolkningen av dem är det uppenbart att det finns några tydliga skiljelinjer där osäkerhet råder och där man kan göra olika långtgående tolkningar. Dessa presenteras nedan. Dessförinnan är det dock intressant att kort redogöra för handläggarnas egen bild av utmaningarna med dagens riktlinjer.

Handläggarnas bild av dagens riktlinjer

Handläggarna uppfattar integrationsmålet med dagens riktlinjer som otydligt och ospecifikt. De tycker att integrationsaspekterna är svårtolkade och att de borde tydliggöras internt. Handläggarna påpekar också att det är viktigt att tydliggöra externt, så att transparensen gällande bifall och avslag ökar. Det finns idag avvägningar som är mer informella och som inte framgår tydligt i den externa kommunikationen.

De upplever också en problematik i det att föreningarna ofta har syften med sin verksamhet som är helt legitima, men som inte stämmer med Kulturförvaltningens riktlinjer. Föreningarna kanske primärt är intresserade av sin interna verksamhet snarare än kulturella, externa evenemang. Då händer det att projektansökningarna ”maskeras” för att passa riktlinjerna, vilket gör dem mer svårbedömda.

Handläggarna känner sig själva fundersamma över vilka stödformer som verkligen främjar integration och hur man kan veta det. De känner också att det är problematiskt att man i praktiken har inlemmat integrationskraven enbart när det gäller de etniska organisationernas verksamhet. Det fria kulturlivet däremot utsätts inte alls för samma krav på att öppna upp sin verksamhet, marknadsföra sig mot nya målgrupper och arbeta medvetet med mångfald, trots att de många gånger är mycket dåliga på detta arbete. Detta tycker de känns konstigt och felaktigt.

Organisation eller aktivitet?

En första skiljelinje handlar om huruvida Kulturförvaltningen bör fokusera på organisation eller på aktivitet. Genom förändringarna i kultur- och integrationsstödet de senaste åren har fokus flyttats från organisationer till aktiviteter. Detta är något som handläggarna upprepade gånger refererar till i diskussionerna om den aktuella handläggningen. Utifrån de nya riktlinjerna anses det inte ha samma relevans som tidigare att analysera organisationerna, eftersom de istället ska lägga tonvikt vid de utåtriktade arrangemangen. Här är det intressant att notera en diskrepans i den tolkning som Kulturnämndens ordförande m.fl. gör i sin skrivelse till Kulturförvaltningen 10 augusti.¹⁹ Där skriver de att riktlinjerna betyder ”... att stödet inte heller får förmedlas till organisationer eller evenemang som försvarar förtryck av mänskliga rättigheter, eller som motverkar demokrati i Sverige eller utomlands” (författarens understrykning). De som intervjuats på Kulturförvaltningen menar att detta inte stämmer med den inriktning som stödet har haft de senaste åren och de direktiv som Kulturnämnden gett om

¹⁹ Sjöstedt, Madeleine; Brinck, Cecilia & Fröman, Inga-Märta, *Kräv tillbaka bidraget från Eritreafestivalen*, skrivelse till Kulturnämnden, 10/8 2009.

att fokusera på aktiviteter istället för på organisation. Att handläggarna skulle lägga denna betydelse vid de arrangerande organisationerna är heller ingenting som framkommit i dialogen med Kulturnämnden tidigare. I de riktlinjer som idag gäller står exempelvis att: ”*Formalia som antal medlemmar och föreningsavgiftens storlek, liksom föreningsbildningens status kommer inte tas med som kriterier för stöd*”.²⁰ Det tidigare obligatoriska kravet om att bilägga stadgar för sökande föreningar i handlägningsprocessen finns inte längre med, vilket gör att ingen systematisk granskning av organisationens ”fundament” sker. Det står ingenting i riktlinjerna om att själva organisationerna ska granskas utifrån sin värdegrund och det finns heller inga interna direktiv som stödjer det.

Om man försöker renodla olika alternativ som framkommit under utvärderingen finns tre olika principiella modeller för hur man kan tänka:

- Handläggarna väljer att bara titta på *organisation*. De väljer organisationer som de litar på och som anses ha en värdegrund som stämmer med den verksamhet som förvaltningen vill stödja. Man behöver då inte gå in och ”peta” i aktiviteter, eftersom grundförutsättningen är att en ”bra” organisation ordnar ”bra” aktiviteter. Detta förhållningssätt blir dock svårt att förena med de delar av direktiven som handlar om att främja utåtriktade, kulturella aktiviteter som skapar möten och är av god kvalitet. Detta organisationsfokuserade synsätt verkar också vara det förhållningssätt som man försökt komma ifrån med de nya riktlinjerna.
- Handläggarna väljer att titta på ”*aktivitet i ljuset av organisationen*”. Flera av de som intervjuats externt, bl.a. den ansvariga för kulturstödet i Göteborg, menar att god kulturell kvalitet är synonymt med aktiviteter som bedrivs på ett öppet sätt och skapar dialog och reflektion. Föreläsningar av det slag som beskrivits från Eritreafestivalen skulle då inte anses uppfylla god kvalitet, alldeles oavsett vilken organisation bakom är. Ett argument som presenterats är också att en viss typ av organisationer (exempelvis nazistiska) per definition inte *kan* ha aktiviteter som präglas av öppenhet, dialog och reflektion, eftersom detta inte är förenligt med den ideologiska inställningen som sådan. Medan exempelvis människorättsorganisationer per definition präglas av ett annat förhållningssätt till verkligheten och därför står för öppenhet, dialog och reflektion alldeles oavsett exakt vilka som deltar i debatten. Slutsatsen är att även om man väljer att ha aktiviteter i fokus för sitt stöd, kan man inte frikoppla aktiviteter från organisationer. Ett annat argument för detta synsätt är att det är viktigt att förstå det bakomliggande syftet med en aktivitet för att kunna bedöma den och att organisationens värdegrund där är central för att kunna tolka aktiviteten och bedöma dess kvalitet på rätt sätt.
- Handläggarna väljer att i princip bara titta på *aktiviteter*, och beslutar sig för att de kan bedöma god kvalitet oavsett vilken organisationen bakom är. Detta är det förhållningssätt som ligger närmast den bild som ges av Kulturförvaltningen – och som verkar vara den tolkning handläggarna gör av de nuvarande riktlinjerna.

²⁰ DNR: 005/482/2007, Tjänsteutlåtande från Kulturförvaltningen 2007, *Reviderat förslag till nya riktlinjer och villkor för kultur- och integrationsstöd*.

Risikanalys eller likvärdig behandling?

En andra skiljelinje finns när det gäller hur man ser på den granskning som ska göras av aktiviteterna. Den bild som getts under intervjuerna är att ingen systematisk omvärldsgranskning sker. Eftersom handläggarna lägger mycket lite fokus på själva organisationen sker begränsad research i anslutning till handläggningen. De tittar primärt på de dokument som kommer in och hör sig för med kollegor som kan sitta på erfarenheter. Ingen har till uppgift att mediebevaka de organisationer och projekt som förvaltningen stödjer. Det finns heller ingen lista med riskfaktorer som föranleder en närmare granskning. I det aktuella fallet har ingen av handläggarna eller någon i referensgruppen uppmärksammat att det kan vara värt att ställa frågor om organisationens värdegrund. Detta trots en ytterst omfattande mediebevakning som pågått under flera års tid där medierna bland annat belyst det faktum att många svenskar med eritreansk bakgrund starkt stödjer regimen i Eritrea.

Under diskussionen med handläggarna framkommer också argument om att det vore mycket problematiskt att specifikt granska eritreanska föreningar, eftersom alla organisationer bör granskas på precis likvärdigt sätt.

Handläggarna framför också argument om att det vore orimligt om man tvingades granska samtliga organisationer som har en koppling till en odemokratisk regim, eftersom detta skulle bli mycket tidsödande. Här kan det dock vara värt att påpeka att det finns få länder som har en liknande problematik, vad gäller kombinationen av människorättskränkningar, bristande demokrati och omfattande kontroll av medborgare utomlands (exempelvis genom taxeringssystemet) som förekommer i Eritrea²¹. Om förvaltningen väljer att ha en systematisk riskanalys så skulle den kunna bestå av en kort lista med enkla indikatorer som föranleder en närmare granskning. Det är också viktigt att betona att en riskanalys inte skulle handla specifikt om etniska organisationer och odemokratiska regimer, utan innehålla ett antal aspekter som föranleder en närmare granskning, oavsett vad för slags organisation det handlar om. I det aktuella fallet hade det räckt att ställa några enkla frågor till organisationen för att få den information som nu har kommit fram. En mediebevakning hade också på några minuter kunnat plocka fram en artikel från tidningen Journalisten från 2005, som framförde kritik mot dåvarande skolminister Ibrahim Baylan för att han besökte Eritreafestivalen. Cecilia Wigström citeras: *"Han höll tal, samtalade med presidentens hitresta högra hand och höll armen om ambassadören. Allt sändes i eritreansk TV och måste ha varit ett dråpslag för alla demokrater som kämpar mot denna fruktansvärda diktatur"*.²²

Främja eller tolerera? Operationalisering av riktlinjerna

En tredje skiljelinje gäller hur man operationaliserar och tolkar riktlinjernas krav på integration, demokrati och mänskliga rättigheter. Utöver de mycket korta formuleringarna i riktlinjerna finns inga skriftliga riktlinjer till stöd för handläggarna. Handläggarna har dock diskuterat frågorna mycket och problematiserat riktlinjerna på olika sätt, för att utveckla en tolkningskultur. Enligt denna tolkningskultur handlar integration primärt om *öppenhet och möjlighet att skapa möten*, och den etniska organisation som ordnar ett välorganiserat kulturarrangemang och som marknadsför detta på ett öppet och välkomnande sätt uppfyller

²¹ Human Rights Watch, *Service for Life*, 16/4 2009, <http://www.hrw.org/en/node/82280>.

²² Lindqvist, Håkan, "Baylan på eritreansk festival – utan att ta upp fallet Isaak", *Journalisten* 21/9 2005.

kriterierna. När handläggarna ombeds ge exempel på vad för slags aktiviteter som inte skulle anses uppfylla kriterierna menar de att det skulle vara aktiviteter som är direkt kriminella, såsom hatbrott. Man diskuterar också mycket i termer av yttrandefrihet och att även exempelvis anti-demokratiska organisationer har grundlagsskyddade rättigheter att verka på samma sätt som andra organisationer, så länge de inte begår brott.

Här kan man konstatera att detta framstår som en generös tolkning av vad begreppet främjande innebär, som verkar skilja sig från den tolkning som de tidigare refererade politikerna i Kulturnämnden gör av det politiska uppdraget. Troligen skulle det vara värdefullt med en diskussion om vad man menar med att främja [integration, demokrati och mänskliga rättigheter] i riktlinjerna samt den eventuella skillnaden på det som ett demokratiskt samhälle *tolererar* och det som samhället aktivt vill *stödja* med skattemedel.

Handläggarna menar också att det är svårt och problematiskt om de ska definiera vad en demokrati är och ger exempel från det aktuella fallet, där festivalarrangörerna har en annan syn än omvärlden på situationen för demokrati och mänskliga rättigheter i Eritrea. De vill inte peka ut länder och sätta etiketter utifrån sin västerländska uppfattning. Denna uppfattning delas med flera av de externa intervjupersonerna. Här kan man peka på en tydlig motsättning och svårighet. Kulturförvaltningen har en tradition av att vara generösa när det gäller hur politiskt ett evenemang får vara. Man vill inte gå in och "recensera" eller "åsiktsstyra" en aktivitet, för detta menar man skulle strida mot yttrandefriheten och den kulturella friheten. Samtidigt innehåller de nya riktlinjerna en tydlig *normativ* aspekt som ska förenas med det tidigare kulturstödet. Att främja integration, demokrati och mänskliga rättigheter är ett specifikt uppdrag för en specifik typ av verksamhet, och inget syfte som uppfylls av vilken organisation som helst. Samtidigt är detta mycket känsligare och svårare att bedöma än huruvida en organisation exempelvis främjar idrottsutövande bland ungdomar, just på grund av frågornas normativa karaktär. Detta normativa inslag blir rimligen ännu mer komplext i en verksamhet som av tradition styrs av starka ideal om konstnärlig och kulturell frihet. Om man vill spetsa till frågan kan man formulera den på följande sätt: *Hur stödjer man demokrati om man samtidigt inte vill eller kan definiera vad man menar med demokrati?* Det här är en väldigt komplex fråga som inte lätt låter sig lösas. Samtidigt är det en fråga som andra svenska myndigheter och förvaltningar hanterar, exempelvis Sida som stödjer demokrati och mänskliga rättigheter utomlands.²³

Slutsatser

Det finns ett antal dimensioner av nuvarande riktlinjer och praxis som skapar möjligheter till skilda tolkningar och skilda ambitionsnivåer. Det handlar om hur integration, demokrati och mänskliga rättigheter ska operationaliseras och tolkas, liksom av hur stor betydelse organisationen spelar när man analyserar kvalitet i aktiviteter. Det finns också olika möjliga sätt att tänka kring behovet av riskanalys och behovet av systematisk omvärldsbevakning.

²³ Det finns också enkla definitioner av demokrati, se t.ex. Riksdagen, *Vad är demokrati*, http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_1514.aspx, läst 16/9 2009.

4. KAN DET EKONOMISKA STÖDET KRÄVAS TILLBAKA?

I det beslutsbrev som skickades till Eritreanska Kultur Forum 29 maj 2009 står följande: *”Om projektet skjuts upp eller ändras väsentligt i förhållande till vad som angivits i ansökan ska förvaltningen meddelas omgående. Meddelandet ska ske skriftligen och förändringarna kan innebära att bidraget eller del därav ska återbetalas. Om projektet läggs ned eller om projektmedel inte alls används för avsett ändamål ska bidraget återbetalas i sin helhet.”*

Det står också att redovisning av projektet måste inkomma senast 1 oktober och att nya bidrag inte kan beviljas om inte denna redovisning inkommer.

I den granskning som gjorts har det inte framkommit att projektet ändrats väsentligt i förhållande till vad som angivits i ansökan. Festivalarrangörerna uppger att festivalen skett ungefär på samma sätt som alltid. De har beskrivit programmet i korthet och det är naturligt att informationen om karaktären på en festival inte kan ge alla detaljer. Kulturförvaltningen har inte ställt några fördjupande frågor om innehållet i programmet, de medverkande organisationerna eller festivalens förhållande till regimen. Festivalarrangörerna har under utvärderingen svarat tydligt och ärligt gällande sitt förhållande till regimen samt programinnehållet. De anser inte att de har gjort något fel och anser därför heller inte att de har något att dölja. Det har funnits en god dialog mellan festivalarrangörerna och Kulturförvaltningen, och festivalarrangörerna har följt de rekommendationer som Kulturförvaltningen gett dem hittills, exempelvis att marknadsföra evenemanget bättre för att tillgängliggöra det för allmänheten.

Slutsatsen är att festivalarrangörerna inte kan anses ha gjort något fel utifrån den projektansökan som de fått bidrag för. De har sökt bidrag för den verksamhet som de önskar genomföra och det har beviljats av Kulturförvaltningen. Utvärderingen ger därför inget stöd för att några pengar kan krävas tillbaka.

5. SAMMANFATTNING OCH REKOMMENDATIONER

Enligt Kulturförvaltningens riktlinjer ska projekt som stöds av Kulturförvaltningen bland annat främja integration, mänskliga rättigheter, demokrati, jämställdhet och motverka rasism och diskriminering. I det här fallet har förvaltningen gett bidrag till en kulturfestival som har stöttats under lång tid och som anses ordna kulturella aktiviteter av hög kvalitet och med god organisatorisk förmåga. Festivalarrangörerna uttrycker tydligt att de stödjer demokrati och mänskliga rättigheter i allmänhet. De strävar också internt efter en demokratisk styrning, där minst en tredjedel kvinnor ska delta. Den vision arrangörerna har för Eritrea är ett land med flerpartival och respekt för mänskliga rättigheter. Samtidigt gör de en annorlunda värdering av situationen i Eritrea än omvärlden. Det finns vissa problem, men inte så stora problem som omvärlden ser. All information som pekar på något annat anser arrangörerna vara falsk. Och även om det finns vissa problem så är regimen på rätt väg och metoderna kan accepteras för tillfället. Framför allt, menar de, finns det inget annat sätt för dem om de vill stödja sitt hemland och de fattiga som svälter och har det svårt, än genom att behålla kontakten med regimen.

Detta val innebär att arrangörerna av Eritreafestivalen stödjer det som av omvärlden uppfattas som en av världens mest repressiva regimer och att man bjuder in regimens representanter att föreläsa oemotsagda, bland annat om hur de ska bekämpa medierapportering om mänskliga rättigheter i Eritrea. Arrangörerna ser organisationer som kritiserar förhållandena i Eritrea som sina fiender och använder festivalen för att manifesteras det, vilket framgår tydligt av marknadsföringen. Till dessa fiender hör bland andra svenska medier, människorättsorganisationer, Silc och Folkpartiet. Det framkommer också att det finns mycket nära band mellan NHCC och PFDJ, bland annat genom att PFDJ har representanter med i NHCC. Festivalen har som delsyfte att generera ett överskott och när överskott uppnås skickas delar av det direkt till regimen, om än öronmärkta för olika typer av sociala projekt.

Utvärderingens slutsats, utifrån den information som sammanställts i den här rapporten, är att det inte är rimligt att tolka de nuvarande riktlinjerna så generöst att Kulturförvaltningen väljer att stödja Eritreafestivalen. Med detta sagt är det viktigt att påpeka att festivalen bjuder på en rad kulturella aktiviteter av hög kvalitet, och att festivalarrangörerna är i sin fulla rätt att framföra vilka åsikter de vill och ha vilken syn de vill på demokrati och mänskliga rättigheter i Eritrea. Det är också viktigt att poängtera att integrationskriterierna endast utgör *en* dimension av ett flertal dimensioner som beaktas i Kulturförvaltningens bidragsgivning. Nyckelfrågan här är vilka organisationer som Kulturförvaltningen vill och kan stödja med offentliga medel.

Rapporten inleddes med tre övergripande frågor. Den första frågan var om handläggningen har brutit mot gällande riktlinjer och praxis på Kulturförvaltningen. Slutsatsen är att den inte har gjort det utan att handläggningen skett enligt gängse rutiner och tolkningskultur. Den andra frågan är om riktlinjer och praxis för bidragsgivningen behöver ses över. Där är svaret att det finns ett antal dimensioner som skulle behöva ses över. De flesta av dessa behöver ses

över oavsett vilken slutsats Kulturförvaltningen och Kulturnämnden kommer fram gällande det specifika fallet, för att säkerställa en enhetlig syn på de nuvarande riktlinjerna och förbättrad handläggning. Några konkreta rekommendationer listas nedan. Den tredje och sista frågan är om det är möjligt att begära tillbaka de beviljade bidragen för festivalen. Där är slutsatsen att ingen information framkommit som visar att festivalarrangörerna gjort något fel i förhållande till sin ansökan. Tvärtom har de genomfört det projekt som de fick stöd för.

Det är viktigt att understryka att riktlinjerna fortfarande är nya och att Kulturförvaltningen har arbetat med att problematisera och ge dem innehåll sedan tillkomsten. Detta låter sig inte göras i en handvändning och samtliga av de externa personer som intervjuats understryker hur svårt och komplext det här arbetet är. Det ingår inte i utvärderingen att kommentera riktlinjerna som sådana, men det kan ändå vara värt att notera att flera av dessa intervjupersoner vill utveckla sin egen verksamhet i riktning mot mer aktivitet och mindre organisation. Problemen framstår inte som mindre komplexa med ett uttalat fokus på organisation, utan de flesta ser snarare ett kombinerat synsätt som det optimala.

Rekommendationer

- 1) Att tydliggöra riktlinjerna så att det klargörs vilken betydelse organisationens värdegrund ska ha när man bedömer kvaliteten på aktiviteter, samt att vid behov fastställa ett antal frågor eller kriterier som man ska utgå från.
- 2) Att operationalisera riktlinjernas krav på integration, demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet med ett antal tydliga illustrativa exempel och kriterier.
- 3) Att se över praxis så att de krav som ställs om integration, demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet på de etniska organisationerna i lika hög utsträckning tillämpas på alla andra organisationer och institutioner som söker bidrag för kulturverksamhet. Detta så att man skapar större enhetlighet och konsekvens i bidragsgivningen, och minskar den upplevda godtyckligheten.
- 4) Att skapa interna rutiner för riskanalys och omvärldsbevakning, exempelvis genom ansvarsfördelning för mediebevakning och en checklista med riskindikatorer som föranleder särskild granskning.²⁴
- 5) Att se över rutinerna för hur man hanterar projekt som genererar ett överskott - hur dialog ska föras med organisationerna, vilken typ av frågor som bör ställas och vad man får använda överskott till.
- 6) Att – efter beaktande av ovanstående rekommendationer – se över de organisationer och projekt som man stödjer för att se vilka man eventuellt bör titta närmare på. Dit hör rimligen de andra organisationer som är med och organiserar festivalen, av vilka flera har fått verksamhets- och projektstöd de senaste åren.

En viktig aspekt när man ser över riktlinjer och praxis är förstås att de åtgärder man vidtar måste vara rimliga i förhållande till storleken på det stöd som ges och den tid som

²⁴ I intervjuerna har det framförts farhågor kring riskanalys i förhållande till etniska organisationer, där organisationernas relation till en odemokratisk regim med omfattande människorättskränkningar kan vara en av flera riskfaktorer. Det är därför viktigt att än en gång understryka att riskanalysen självfallet ska omfatta alla organisationer som beviljas bidrag och att analysen handlar om att bedöma om organisationen har vilja och förmåga att utföra sitt projekt i enlighet med de aktuella riktlinjerna eller inte. En nära och icke problematiserad relation till en odemokratisk regim med omfattande människorättskränkningar är naturligtvis lika viktig att titta närmare på och ställa frågor kring, oavsett om den bidragssökande organisationen är etnisk eller inte.

handläggningen tar. Allting går inte att upptäcka i förväg utan det måste finnas en god balans mellan proaktiva och reaktiva åtgärder. Här är det samtidigt värt att påpeka att det inte behöver vara tidskrävande att få fram information. Mycket av den information som återges i den här utvärderingen hade gått att få fram på mindre än några timmar om man hade ställt rätt frågor till festivalarrangörerna eller följt upp olika ”informationsspår”. Se nedanstående lista för några exempel:

- 2001-2009: Omfattande massmedial bevakning av Eritrea och det stöd som regimen åtnjuter bland många exileritreaner
- 2005: Kritisk artikel om Ibrahim Baylans deltagande på festivalen
- 2006-2009: Obalanserade budgetförslag i projektansökningarna
- 2008: Program där PFDJ:s roll framgår

Sammanfattningsvis är slutsatsen att man skulle kunna åtgärda de oklarheter som finns idag med ganska små tidsmässiga insatser, vilka inte drastiskt skulle ändra handläggningens komplexitet.

BILAGA 1: LISTA PÅ INTERVJUADE PERSONER

Andéer, Bo	Chef - Avdelningen för Kultur- och integrationsstöd, Stockholms kulturförvaltning	2009-09-07
Broberg, Kerste	Enhetschef kulturstöd och konst, Göteborg	2009-09-08
Brusewitz, Ebba	Handläggare för kultur- och integrationsstöd, Stockholms kulturförvaltning	2009-09-11
Båth Sågänger, Kristina	Chef verksamhetsutveckling, Studieförbundet Vuxenskolan	2009-09-11
Goitom, Tedros	Talesperson för Eritreanska Kultur Forum (kolla) samt medlem i NHCC:s styrelse och ansvarig för kommittén <i>Kultur och underhållning</i> , där bl.a. seminarier och debatter ingår.	2009-09-26
Humlekil, Jan	Jurist, Idrottsförvaltningen & Kulturförvaltningen, Stockholm	2009-10-08
Hälldin, Annika	Handläggare för kultur- och integrationsstöd, Stockholms kulturförvaltning	2009-09-11
Jennische, Erik	Borgarrådssekreterare (kultur- och idrottsfrågor)	2009-09-17
Lyrevik, Anna	Chef Malmö Kulturstöd	2009-09-15
Olsson, Torvald	Handläggare för kultur- och integrationsstöd, Stockholms kulturförvaltning	2009-09-11
Spolander, Kristin	Verksamhetschef ABF	2009-09-17
Sterner, Thomas	Avdelningschef Föreningsavdelningen, Malmö	2009-09-14
Teklegiorgis, Alem	Talesperson/ordförande för NHCC	2009-09-30
Theorin, Mikael	Handläggare för kultur- och integrationsstöd, Stockholms kulturförvaltning	2009-09-11
Weiss, Christer	Enhetschef föreningsstöd, Göteborgs Stad - Idrott & förening	2009-09-24

BILAGA 2: REFERENSMATERIAL

Tryckt material från Kulturförvaltningen

DNR: 005/482/2007, Tjänsteutlåtande från Kulturförvaltningen 2007, *Reviderat förslag till nya riktlinjer och villkor för kultur- och integrationsstöd*

DNR 61/2164/2009, *EKF:s ansökan om bidrag för festivalen 2009*

DNR 111/845/2006, *EKF:s ansökan om bidrag för festivalen 2006*

DNR 131/1470/2007, *EKF:s ansökan om bidrag för festivalen 2007*

DNR 131/1668/2008, *EKF:s ansökan om bidrag för festivalen 2008*

Beslutsbrev DNR 61/2164/2009, *Beslut om stöd till projektet "Stockholms Eritrea Festival 2009"*

Beslutsbrev DNR 131/1668/2008, *Beslut om stöd till projektet "Stockholm Eritrea Festival 2008"*

Beslutsbrev DNR 131/1922/2008, *Beslut angående ansökan om stöd till projektet "Eritreanska festivalen i Skandinavien"*

Beslutsbrev DNR 131/1470/2007, *Beslut om stöd till projektet Stockholm Eritrea Festival 2007*

Beslutsbrev DNR 131/1538/2007, *Beslut om stöd till projektet "Skandinavien festival"*

Beslutsbrev DNR 111/845/2006, *Beslut om Stöd till kulturprojekt "Stockholms Eritrea Festival 2006"*

Kulturförvaltningen, Kulturrapport 2009

Sjöstedt, Madeleine; Brinck, Cecilia & Fröman, Inga-Märta, *Kräv tillbaka bidraget från Eritreafestivalen*, skrivelse till Kulturnämnden, 10/8 2009

Utvärderingsmodellen Ønskekvissten

Övrigt tryckt material

Arbetarnas bildningsförbund, Riktlinjer 2009 för kvalitetssäkring och anordnaransvar med STUV-anvisningar

Festival Eritrea, program för festivalen 2009

Folkbildningsförbundet, Etisk plattform 2009-2010. För studieförbundens folkbildningsverksamhet med statsbidrag,

Folkbildningsförbundet, Riktlinje för Anordarskapet, 2008

Göteborgs stad, Regler för föreningsbidrag 2009

Malmö stad, Föreningshandbok med bidragsbestämmelser,

Stockholms Eritrea Festival, kort informationsbroschyr om festivalen

Studieförbundet Vuxenskolans Idéprogram: Förhoppningar för framtiden 1999

Dagspress

Björling, Sanna, "Dawit Isaak på väg till slutstationen", *Dagens Nyheter* 9/8

Björling, Sanna, "Splittringen tystar utlandseritreanerna", *Dagens Nyheter* 10/4 2009

Carl bom, Mats, "Sverige vill inte verka för stoppat EU-bistånd till Eritrea", *Dagens Nyheter* 31/3 2009

Cullberg, Jonas, "Eritreansk festival i blåsväder", *Svenska Dagbladet*, 1/8 2009

Fribergh, Anna, "Protest för Dawit utanför festival", *Expressen* 2/8 2009

Lindqvist, Håkan, ”Baylan på eritreansk festival – utan att ta upp fallet Isaak”, *Journalisten* 21/9 2005

Reeves, Simon, ”Eritrean festival a great success”, *Nordic Africa News*, 4/8 2009

Wikström, Håkan, ”Han vägrar att prata om Dawit”, *Expressen* 1/8 2009

Öhman, Adam (2009) Regimvänner gör reklam i tunnelbanan, *Expressen* 30/7 2009

Podradio

Sveriges Radio, ”Eritreansk kulturfestival kritiseras på flera sätt”, 6/8 2009,

http://www.sr.se/laddahem/podradio/SR_p1_kulturnytt_090806103119.mp3

Eritreanska informationsministeriet

Anti-Eritrea smear campaign attests to the strength of the people and Government of Eritrea:

President Isaias”, 21/5 2009, http://www.shabait.com/staging/publish/printer_9958.html

”Eritrea Festival 2007 in Stockholm winds up”, 6/8 2007, <http://www.shabait.com/cgi-bin/staging/exec/view.cgi?archive=13&num=7007>

“Eritrea Festival in Scandinavian countries colorfully concludes”, 3/8 2009, http://shabait.com/staging/publish/printer_10260.html“

“Eritrea Festival in Scandinavian countries open”, 31/7 2009, http://www.shabait.com/staging/publish/printer_10244.html

“Eritrean citizens living in Stockholm enhancing contribution to national development program”, 24/8 2009, http://www.shabait.com/staging/publish/printer_10341.html

Internet

Amnesty International, *Samvetsfångar*,

<http://www.amnesty.se/ommanskligarattigheter/tematiskinformation/samvetsfangar/> (läst 26/9 2009)

Amnesty International, *Eritrea country information*,

<http://report2009.amnesty.org/en/regions/africa/eritrea>, läst 26/9 2009

Festival Eritrea, www.festivaleritrea.se, läst 4/9 2009

Freedom House (2009) *Freedom in the World – Eritrea 2009*,

http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/fiw/inc_country_detail.cfm?year=2009&country=7604&pf, läst 15/9 2009

Freedom House, *Combined Average Ratings – Independent Countries 2008*,

<http://www.freedomhouse.org/uploads/Chart116File163.pdf>, läst 25/9 2009

Human Rights Watch, *Service for Life*, 16/4 2009, <http://www.hrw.org/en/node/82280>

Journalister utan Gränser, *Eritrea country information*, <http://www.rsf.org/en-rapport15-Eritrea.html> (läst 16/9)

Journalister utan Gränser, *World’s biggest prison for journalists eight years after September 2001 round-ups*, läst 17/9 2009

Kulturförvaltningen, *Kultur- och integrationsstöd*,

<http://www.kultur.stockholm.se/default.asp?refid=28782&id=28951&Menyval=1>, läst 6/9 2009

Malmö stad, *Bestämmelser för kulturstöd i Malmö*,

<http://www.malmo.se/kultur/malmokulturstod/villdusokastodhardufattstod/bestammelserforkulturstod.4.3101c0911206abdf073800022320.html>, läst 12/9 2009

Riksdagen, *Vad är demokrati*, http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_1514.aspx, läst 16/9 2009

UD, *Mänskliga rättigheter i Eritrea 2007*, <http://www.manskligarattigheter.gov.se>, läst 7/9 2009