



Datum
2019-10-10
Vår referens
Lotta Fröding
Utvecklingssekreterare
lotta.froding@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Kulturdepartementet - Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35) STK-2019-1012

Sammanfattning

Kulturdepartementet har berett Malmö stad möjlighet att yttra sig över betänkandet *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* (SOU 2019:35). Syftet med utredningen har varit att säkerställa att allmänna medel går till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar så som de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Även en vägledning har tagits fram, som ska stödja handläggare i statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, i tillämpningen av demokrativillkoret.

Utredningens förslag till demokrativillkor

Bidrag ska inte få lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare, inom ramen för verksamheten,

1. utövar våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränker den enskildes grundläggande fri- och rättigheter,
2. diskriminerar eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,
3. rättfärdigar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller
4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Bidragsgivande nämnder såsom fritidsnämnden, kulturnämnden, arbetsmarknads- och socialnämnden, funktionsstödsnämnden samt hälsa-, vård och omsorgsnämnden har beretts möjlighet att yttra sig. Samtliga nämnder är i stort positiva till utredningens förslag och vägledning.

Ny förordning om demokrativillkor för statlig bidragsgivning föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och översänder yttrandet till Kulturdepartementet.

Beslutsunderlag

- Remiss från Kulturdepartementet - Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU

2019:35)

- Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 191021 - Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället
- Förslag till yttrande över remiss från Kulturdepartementet - Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället
- Demokrativillkor för bidrag - vägledning för handläggare
- Remissvar från arbetsmarknads- och socialnämnden
- Remissvar från funktionsstödsnämnden
- Funktionsstödsnämnden beslut 190923 § 116
- Remissvar från hälsa- vård- och omsorgsnämnden
- Hälsa- vård- och omsorgsnämnden beslut 190924 § 129 med Reservation (SD)
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 190924 § 322 med Reservation (SD)
- Remissvar från kulturnämnden
- Kulturnämnden beslut 190925 § 103 med Reservation (SD)
- Fritidsnämnden beslut 190926 § 132 med Särskilt yttrande (SD), (V) och (M)
- Remissvar från fritidsnämnden

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2019-10-21

Kommunstyrelsen 2019-10-30

Beslutet skickas till

Kulturdepartementet

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Fritidsnämnden

Funktionsstödsnämnden

Kulturnämnden

Hälsa-, vård och omsorgsnämnden

Ärendet

Kulturdepartementet har berett Malmö stad möjlighet att yttra sig över betänkandet *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* (SOU 2019:35) och ett tillhörande stödmaterial i form av en vägledning för handläggare. Det huvudsakliga uppdraget var att se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningarna i syfte att säkerställa att bidrag fördelas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar så som de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Det civila samhället ska kunna lita på att bidragsgivare fattar beslut om bidrag utifrån tydliga och förutsägbara grunder. Utredningen har också analyserat de olika svårigheter och utmaningar som de ansvariga myndigheterna och det civila samhället har med de demokrativillkor som i dag gäller i bidragsgivningen.

Utredningens förslag till demokrativillkor:

Bidrag ska inte få lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare, inom ramen för verksamheten,

1. utövar våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränker den enskildes grundläggande fri- och rättigheter,

2. diskriminerar eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,
3. rättfärdigar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller
4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Utredningens förslag till demokrativillkor är utformat på så sätt att de ageranden som leder till att bidrag inte får lämnas uttryckligen anges för att underlätta tillämpningen. Konkretion ger också trygghet för bidragsmottagande organisationer eftersom de lättare kan förutse vad som förväntas av dem och vilka agerande som kan leda till ett avslag.

Remissinstansernas yttranden

Funktionsstödsnämnden

Nämnden ställer sig som helhet bakom förslaget till förnyat demokrativillkor. Nämnden saknar en diskussion kring hur utökat kontaktnät mellan bidragsgivare i stat, regioner och kommuner skulle kunna bidra till högre kvalitet och större effektivitet i bidragsgivandet. Vidare borde ett resonemang kring större tillgänglighet av information till sökande om bidragshanteringen samt ökad långsiktighet i uppföljningen av bidragsvillkoren kunnat ge en bättre grund till kvalitetsökning i bidragssystemen. Nämnden anser att ordet organisationsstöd är ett bättre uttryck än organisationsbidrag då det indikerar större krav på aktivitet från mottagaren.

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Nämnden ställer sig positiv till utredningens förslag då de förtydligande demokrativillkoren för statliga myndigheter även skapar bättre förutsättningar för kommunerna, bland annat genom att förslagen kan bidra till att skapa praxis och fungera vägledande. Nämnden delar utredningens uppfattning om att en organisations syfte och uppbyggnad inte är svårt att bedöma. Den främsta utmaningen är att avgöra huruvida organisationen i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, och att undvika godtycklighet i denna bedömning.

Utredningens presenterade förslag till demokrativillkor tydliggör organisationernas ansvar. Det är värdefullt att detta ansvar klargörs i utredningen.

Förslag om samverkan i tillämpningen samt förslag om utökad samverkan kommuner emellan och stöd från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) välkomnas.

Nämnden anser att de ekonomiska konsekvenserna i utredningen är bristfälliga. De ökade kraven på det utredande arbetet är framträdande i utredningen och att resursfrågorna behöver synliggöras ytterligare. I utredningen beskrivs att Myndigheten för Ungdoms- och CIVILSAMHÄLLESFRÅGOR (MUCF) kostnader ökat med 40 procent till följd av att deras bidragsgivning ifrågasatts. Även i *Vägledning för handläggare* synliggörs både den ansevärd mängd bedömningar som ska göras och risken för godtycklighet.

(SD) har lämnat reservation

Kulturnämnden

Nämnden ser positivt på att det införs demokrativillkor för statliga bidrag till civilsamhällets organisationer och anser att betänkandets förslag i huvudsak är balanserade och sakligt underbyggda. Nämnden ser dock ett behov av att ytterligare förtydliga skyddet för den

konstnärliga friheten samt att gränsdragningen avseende bidrag inom kulturområdet bör ses över.

(SD) har lämnat reservation.

Hälsa-, vård och omsorgsnämnden

Nämnden ställer sig positiv till förslagen i betänkandet. Nämnden anser även att de ligger i linje med Malmö stads nya riktlinjer och därmed nämndens förhållningssätt gällande bidrag till civilsamhället.

Gällande bestämmelser för överklagande, återkallelse och återkrav av stadsbidrag, anser nämnden att skrivningen om relationen mellan den idéburna organisationen och dess företrädare är korrekt i sak men kan vara svårt att tillämpa i praktiken. Nämnden anser att det råder otydlighet angående vad som kan vara ett *tydligt avstånd*. Det kan bli svårt för organisationer på riksnivå att ta *tydligt avstånd* från företrädare på lokal nivå i samtliga fall och för myndigheter att enhetligt avgöra om kraven på *tydligt avstånd* har uppfyllts.

(SD) har lämnat reservation.

Fritidsnämnden

Nämnden är sammantaget positiv till utredningen samt det kompletterande stödmaterialet i sin helhet. Utredningens slutsatser och rekommendationer kan vara till nytta i arbetet med demokrativillkor för föreningslivet i Malmö stad.

Tillämpningen av demokrativillkoren underlättas för bidragsmottagande organisationer då konkretiseringsgraden tydliggör vad som förväntas av dem som förening samt vilket agerande som kan leda till avslag eller återbetalningsskyldighet. Vidare så tydliggörs att både organisationer och dess företrädare, medlemmar, anlitade föreläsare eller samarbetsorganisationer omfattas av demokrativillkoret. Detta borde leda till att organisationerna därför väljer företrädare och samarbetspartners med större omsorg.

Nämnden instämmer i utredningens slutsats att demokrativillkoren avseende en organisations syfte och uppbyggnad är det enklare att bedöma. Den främsta utmaningen är snarare att avgöra huruvida organisationen i sin verksamhet respekterar demokratins idéer och att godtycklighet i denna bedömning undviks.

Nämnden ser positivt på utredningens förslag om stöd och samverkan i tillämpningen av demokrativillkoret både inom kommunen, mellan kommuner och andra aktörer.

(SD) har lämnat särskilt yttrande.

(V) har lämnat särskilt yttrande.

(M) har lämnat särskilt yttrande.

Utredningens förslag och bedömningar i sammandrag

Utredningen konstaterar att en stor del av föreningslivet i Sverige finansieras av offentliga medel. Bidrag från det offentliga är en viktig inkomstkälla för flera föreningar. Beslut att avslå en ansökan om bidrag eller att återkräva ett beviljat bidrag kan därför få stora konsekvenser för en

förening och i förlängningen påverka föreningens förutsättningar att verka.

Utgångspunkter för utredningens förslag till demokrativillkor

Det bedöms nödvändigt att ställa demokrativillkor i bidragsgivningen till det civila samhället för att:

1. förhindra stöd till verksamhet som är i strid med samhällets grundläggande värderingar,
2. försäkra att bidragsgivningen sker i enlighet med övergripande politiska målsättningar, och
3. försvara bidragens legitimitet.

Ett demokrativillkor för verksamheten bör utformas så att det skyddar grundläggande värderingar om respekt för alla människors lika värde, enskildas grundläggande fri- och rättigheter och det demokratiska styrelseskicket.

Förslag till demokrativillkor

Bidrag ska inte få lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare, inom ramen för verksamheten,

1. utövar våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränker den enskildes grundläggande fri- och rättigheter,
2. diskriminerar eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,
3. rättfärdigar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller
4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Särskilda skäl:

Om en organisation eller en företrädare för organisationen har agerat på ett sätt som strider mot demokrativillkoret föreslås att bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl för det. Vid den bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen har tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.

Bevisbörda och beviskrav:

Utredningen bedömer att statliga bidrag till det civila samhällets organisationer ska betraktas som en förmån och den ansökande organisation ska därför visa att samtliga villkor för bidraget är uppfyllda.

Regleringen av demokrativillkoret

Ett likalydande demokrativillkor för verksamheten föreslås införas i de statsbidragsförordningar som huvudsakligen riktar sig till det civila samhällets organisationer.

En särskild förordning om demokrativillkor föreslås införas som ska tillämpas vid statlig bidragsgivning till organisationer inom det civila samhället. Förordningen ska gälla när statsbidrag fördelas på annat sätt än med tillämpning av lag eller förordning.

Utredningen bedömer att det finns goda skäl för kommuner och regioner att utveckla tydliga och likalydande demokrativillkor.

Stöd och samverkan i tillämpningen av demokrativillkoret

De bidragsgivande myndigheterna har ett behov av stöd i tillämpningen av demokrativillkor. Samverkan mellan myndigheterna bör stärkas och utvecklas.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) föreslås få i uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen av demokrativillkoret.

I uppdraget ska ingå att:

1. ge kunskapsstöd i tillämpningen av demokrativillkoret,
2. utveckla stödmaterial om demokrativillkoret,
3. erbjuda utbildningar i frågor som rör bidragsgivning och
4. skapa en samverkansgrupp bestående av bidragsgivande myndigheter.

Kommuner och regioner bör erbjudas stöd i tillämpningen av demokrativillkor och i arbetet med att utveckla ett förtydligt demokrativillkor.

Återkallelse och återkrav

Om en organisation som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för bidraget föreslås den bidragsgivande myndigheten besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Ett sådant beslut ska gälla omedelbart.

En bidragsmottagare som inte uppfyller demokrativillkoret föreslås vara återbetalningsskyldig och det utbetalade bidraget ska då återkrävas av den bidragsutbetalande myndigheten om det inte finns särskilda skäl att avstå från återkrav helt eller delvis.

Överklagande

Utredningens bedömning är att överklagandebestämmelserna i statsbidragsförordningarna bör förändras för att förbättra rättssäkerheten för de sökande organisationerna.

En bestämmelse om att beslut om avslag på en ansökan om bidrag får överklagas föreslås införas i de förordningar som reglerar bidrag som bedöms utgöra en civil rättighet.

Utredningen föreslår att en myndighets beslut att återkalla ett beslut om att bevilja bidrag ska få överklagas.

En myndighets beslut att återkräva ett utbetalat bidrag föreslås få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår en ny förordning om demokrativillkor för statlig bidragsgivning ska träda i kraft den 1 januari 2021. Detsamma ska gälla för övriga föreslagna författningsändringar.

Konsekvenser enligt utredningen:

I samråd med ett flertal bidragsgivare har utredningen ställt frågor om det kommer att krävas extra resurser för att tillämpa utredningens förslag till demokrativillkor. Några myndigheter uppger att förslaget inte kommer att leda till någon större kostnadsökning. De menar att de redan genomför granskningar och att prövningen kan förenklas när villkoret förtydligas. Det blir tydligare vad som ska granskas och under vilka omständigheter en ansökan ska avslås eller ett bidrag ska återkrävas.

Konsekvenser för det civila samhället:

Med utredningens förslag blir det tydligare vad som förväntas av en organisation, varför det bör bli enklare för organisationerna att förutse när ett bidrag kommer att beviljas och vad som kan föranleda återkrav av bidrag. Utrymmet för myndigheterna att tolka demokrativillkor begränsas,

vilket ger trygghet och stabilitet och stärker det civila samhällets oberoende och självständighet. Tydliga demokrativillkor kan också stärka allmänhetens förtroende för bidragssystemen och för det civila samhället. Det ger sammantaget en ökad trygghet för det civila samhällets organisationer.

Konsekvenser för jämställdheten:

Ett förtydligt demokrativillkor gör det tydligt att statliga bidrag inte får tilldelas en verksamhet som diskriminerar eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde. Genom att demokrativillkoret ställs för samtliga statliga bidrag till det civila samhället blir olika organisationer tvungna att försäkra att deras företrädare har tillräckliga kunskaper om villkorets innebörd. Utredningen bedömer därmed att förslaget om ett förtydligt demokrativillkor kan få positiva konsekvenser för jämställdheten.

Övriga konsekvenser:

Utredningen bedömer att förslagen inte får några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen; för brottsligheten; för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet; eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Utredningens förslag till ett förtydligt demokrativillkor kan vara till gagn för det brottsförebyggande arbetet på så sätt att vissa brottsliga ageranden leder till att en organisation kan nekas eller förlora bidrag. Det civila samhällets betydelse i flyktingmottagandet och integrationsarbetet har framhållits i flera sammanhang. Ett förtydligt demokrativillkor kan bidra till att det civila samhället får bättre förutsättningar till långsiktig finansiering och kan därmed också bidra till statens möjligheter att nå de integrationspolitiska målen.

Sammantagen bedömning och förslag till yttrande

Utredningens förslag till demokrativillkor överensstämmer till stor del med Malmö stads egna övergripande *regler och riktlinjer för Malmö stads stöd till idéburen sektor*. Utredningens förslag gäller enbart den statliga bidragsgivningen. Det framtagna stödmaterialet vänder sig till offentliga bidragsgivare och ger handläggare, på statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, en vägledning i tillämpningen av demokrativillkoret. Mot bakgrund av det kommunala självstyret har den statliga utredningen inte berört den kommunala bidragsgivningen. Demokrativillkoren föreslås vara lika i den kommunala bidragsgivningen som i den statliga då kommuner och regioner är en del av det allmänna och bör därmed inte fördela bidrag till verksamheter som står i strid med samhällets grundläggande värderingar.

Likalydande demokrativillkor i den kommunala och statliga bidragsgivningen bidrar till att skapa förutsättningar för att det utvecklas en enhetlig praxis och även att det underlättar för det civila samhällets organisationer att veta vad som förväntas av dem. Sammantaget kan ett förtydligt demokrativillkor gagna kommunen genom att en enhetlig domstolspraxis på sikt kan komma att utvecklas. Stödmaterialet som tagits fram kan ge ett bra stöd vid handläggning av bidrag även i kommunen.

Synpunkter och kommentarer på betänkandet *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* (SOU2019:35) lämnas i förslag till yttrande.

Ansvariga

Heléne Norberg Direktör

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör