

Handläggare
Giulia Ray
Telefon: 08-508 31 937**Till**
Kulturnämnden
2019-09-24

Betänkandet Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35). Svar på remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

Kulturförvaltningen föreslår att kulturnämnden beslutar:

1. Att godkänna och överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen
2. Att förklara beslutet omedelbart justerat

Robert Olsson
KulturdirektörPatrik Liljegren
Chef kulturstrategiska staben

Sammanfattning

Betänkandet *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* (SOU 2019:35) är resultatet av den statliga demokrativillkorsutredningen. Utredningen lägger fram ett förslag om ett förtydligat och enhetligt demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen till civilsamhället. Det föreslagna demokrativillkoret består av fyra stycken så kallade exkluderingsvillkor, som beskriver vilket agerande som utesluter att en organisation kan få stöd. Dessa handlar om att inte ägna sig åt våld, tvång eller hot, diskriminering eller att motarbeta det demokratiska styrelseskicket. Demokrativillkoret omfattar enligt förslaget också organisationens företrädares agerande. Med företrädare avses en organisations legala företrädare och sådana som på andra sätt företräder organisationen, t.ex. styrelseledamöter eller personer som är anställda eller utsedda av organisationen att utföra ett visst uppdrag.

Utredningen har också analyserat de svårigheter och utmaningar som de ansvariga myndigheterna och det civila samhället har med det demokrativillkor som idag gäller i bidragsgivningen. Utredningen har därutöver övervägt hur tillämpningen av demokrativillkoren kan underlättas genom bland annat kunskapsstöd, utbildningsinsatser och samverkan och

erfarenhetsutbyte mellan bidragsgivare. Utöver dokumentet *Vägledning för handläggare* som är en del av betänkandet föreslår utredningen att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ska få i uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen.

Kulturförvaltningen ställer sig i huvudsak positiv till utredningens förslag och bedömningar. Både utredningen och den *Vägledning för handläggare* som lagts fram kommer att vara ett bra stöd i stadens stödgivning till civilsamhället i allmänhet, i tillämpning av demokrativillkor i synnerhet samt i stadens arbete mot våldsbejakande extremism.

Förvaltningens synpunkter rör betänkandets utgångspunkter för ett enhetligt demokrativillkor, förslag till demokrativillkor, reglering av det demokrativillkoret och förslag till överklagandebestämmelser.

- Kulturförvaltningens bedömning är att ett enhetligt demokrativillkor för statens stöd till civilsamhällets organisationer är bra.
- Kulturförvaltningen ser positivt på möjligheten till särorganisering utifrån icke-diskriminering och allas lika värde.
- Förvaltningen ser att betänkandet har direkt relevans för de av civilsamhällets kulturaktörer som uppbär stora statliga stöd utöver verksamhetsstöd från kulturnämnden. Dessa kulturaktörer är de tio statsbidragsberättigade studieförbunden och i stor grad även stadens trettio lokalförvaltande organisationer. Förslaget påverkar även flera delar av Stockholms kulturliv som kan beviljas statligt stöd, bland andra kulturproducenter och arrangörer, nationella minoriteter, kulturmiljöorganisationer, handikapporganisationer och barn- och ungdomsorganisationer.
- Förvaltningen konstaterar att demokrativillkor i det statliga stödet för allmänna samlingslokaler, både i nuvarande form och i den föreslagna, kan komma i konflikt med krav på öppen verksamhet som också ställs på allmänna samlingslokaler. Kulturförvaltningen skulle gärna se en fördjupad analys som ger vägledning om en samlingslokal med offentligt stöd får neka uthyrning till aktör som inte uppfyller demokrativillkoret.
- Kulturförvaltningen ser i princip inget hinder för att ha likalydande definition av civilsamhället och likalydande

demokrativillkor på samtliga nivåer av det offentliga stöd till civilsamhället.

Underlag för beslut

Betänkandet *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* (SOU 2019:35) från Kulturdepartementet utsänt den 17 juli 2019.

Ärendet är remitterat från kommunstyrelsen till kulturnämnden. Remisstid till 24 september 2019.

UTLÅTANDE

Remissen

Betänkandet *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* (SOU 2019:35) och *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället*.

Vägledning för handläggare är resultatet av den demokrativillkorsutredning som lämnades över till regeringen i juni 2019. I enlighet med sina direktiv har utredningen sett över demokrativillkoren i stadsbidragsförordningarna i syfte att säkerställa att bidragen fördelas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar. Utifrån denna översyn lämnar utredningen förslag till förändringar.

Utredningen har enligt direktiven lämnat förslag på ett förtydligat och enhetligt demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen till civilsamhället. Utredningen har också analyserat de svårigheter och utmaningar som de ansvariga myndigheterna och det civila samhället har med det demokrativillkor som idag gäller i bidragsgivningen. Utredningen har därutöver övervägt hur tillämpningen av demokrativillkoren kan underlättas genom bland annat kunskapsstöd, samverkan och erfarenhetsutbyte mellan bidragsgivare samt genom utbildningsinsatser.

Direktiven omfattade även att involvera den kommunala sektorn i arbetet att ta fram ett stödmaterial som kan användas av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Utredningen har haft samråd med myndigheter, kommuner, landsting och civilsamhällets organisationer. Utredningen redogör därför även för den kommunala bidragsgivningen och de utmaningar som kommuner och regioner möter i tillämpningen av demokrativillkor. Förslagen gäller dock enbart den statliga bidragsgivningen.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av kulturstrategiska staben inom kulturförvaltningen.

Betänkandets bedömningar och förslag

Utredningen har lämnat förslag på ett förtydligt och enhetligt demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen till civilsamhället. Utredningen har också analyserat de svårigheter och utmaningar som de ansvariga myndigheterna och det civila samhället har med det demokrativillkor som idag gäller i bidragsgivningen. Utredningen har därutöver övervägt tillämpningen av demokrativillkoren kan underlättas genom bland annat kunskapsstöd, samverkan och erfarenhetsutbyte mellan bidragsgivare samt genom utbildningsinsatser.

Bakgrund

Bidrag till det civila samhället fördelas i regel genom statsbidragsförordningar, men med stöd av lagar, regleringsbrev, särskilda regeringsbeslut och ramavtal. Utredningen har analyserat de ca 80 förordningar som finns för bidrag till det civila samhällets organisationer. Det rör sig bland annat om bidrag till folkbildningen, kultur- och ungdomsorganisationer och nationella minoriteter. Det finns tre typer av demokrativillkor idag. Villkor ställs att organisationen:

1. har ett *syfte* förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle
2. är demokratiskt *uppbyggd*
3. i sin *verksamhet* respekterar demokratins idéer

Det är relativt få förordningar som har demokrativillkor kopplat till *syfte*. Det är däremot vanligt med villkor kopplat till demokratisk *uppbyggnad*. Demokratisk *verksamhet* uttrycks vanligen som ett krav på att organisationen respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering.

Utredningens analys visar att tillämpningen av demokrativillkor om demokratiskt syfte respektive uppbyggnad är oproblematiskt. Däremot anser flera bidragsgivande myndigheter att demokratvillkor gällande organisationens verksamhet är svåra att tillämpa. Man menar att bristen på tydlighet lämnar

myndigheterna ett stort tolkningsutrymme, vilket kan få konsekvenser för rättssäkerheten.

Det civila samhället

Det civila samhället, dvs. den del av samhället som är skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen är av central betydelse för demokratin och har flera viktiga funktioner. Det civila samhället verkar som demokratiskola, röstbärare och opinionsbildare, skapar samhällsnyttig verksamhet inom olika sektorer och bidrar till gemenskap och tillit mellan människor.

Enlig propositionen *En politik för det civila samhället* (prop.2009/10:55) har det civila samhällets organisationer tre roller vilka överlappar varandra:

- som röstbärare och opinionsbildare
- som serviceproducent
- som utförare och leverantör av tjänster

Ett självständigt och starkt civilsamhälle beskrivs ofta som en grundbult i ett demokratiskt samhälle. Att medborgare fritt kan gå samman, organisera sig och med gemensam kraft kanalisera sina intressen till de politiska beslutsfattarna är en förutsättning för en fungerande demokrati. Föreningsfriheten är därför en fundamental rättighet i en demokrati. Yttrandefriheten är också avgörande för det civila samhällets organisationers möjligheter att bilda opinion. Mötes- och demonstrationsfriheten liksom religionsfriheten är också nära förknippade med civila samhällets verksamhet.

Ett fåtal organisationer anses inte vara förenliga med samhällets grundläggande värderingar. Det kan vara organisationer som utövar, accepterar eller stödjer våld för att främja ett ideologiskt, politiskt och religiöst motiverat mål. Även organisationer som utnyttjar yttrande- och föreningsfriheten för icke-demokratiska ändamål, som inte accepterar en demokratisk samhällsordning eller som driver verksamhet som står i strid med principen om allas lika värde. Våldsbejakande extremism är sällan formaliserad. Det rör sig främst om enskilda individer och lösa nätverk.

Demokrativillkor i de statliga förordningarna

Utredningens redogör i kapitel 7 för samtliga bidragsgivares nuvarande beredning och tillämpning av demokrativillkor i samband med stöd till civilsamhället. Flertalet uppger att prövningen av nu gällande villkor har varit oproblematisk.

Det finns inga uppgifter om hur vanligt förekommande det är att offentliga bidrag lämnas till organisationer som bedriver verksamhet i strid med demokratins idéer. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor är den enda myndighet som fattat beslut om att avslå en bidragsansökan med anledning av att en organisations verksamhet ansetts stå i strid med demokratins idéer. Enligt utredningen har inga sådana avslagsbeslut fattats av de övriga ca 40 myndigheterna som fördelar stöd till det civila samhället.

Utredningen menar att bristen på enhetlighet i demokrativillkoren gör att det blir svårare för de ansökande organisationerna när de måste förhålla sig till olika demokrativillkor. Det blir också svårt att få kännedom om vad som förväntas vid en bidragsansökan och vad som skulle kunna leda till avslag eller återkrav.

Demokrativillkor i kommuner och landsting

De demokrativillkor som ställs i den kommunala bidragsgivningen skiljer sig i viss mån från de villkor som ställs i statsbidragsförordningarna. Generellt sett är kommuner och regioner mer fokuserade på demokratisk uppbyggnad. Det är också vanligt att ställa krav på att organisationen ska verka för vissa demokratiska värderingar eller motverka rasism och diskriminering. I flera kommuner sker en prövning av den demokratiska uppbyggnaden endast vid ett tillfälle i samband med den första gången en förening söker stöd. Ytterligare kontroll av den demokratiska uppbyggnaden sker bara om det skett förändringar i föreningen som föranleder granskning.

Civilsamhällets organisationers synpunkter på demokrativillkor

En särskild kritik från civilsamhällets organisationer rör bevisbördan, att en organisation ska visa att den inte är odemokratisk. Det finns en oro att det kommer bli svårare för nybildade organisationer, eller lokalföreningar som drivs av personer som saknar föreningsvana eller som har bristande kunskaper i svenska språket eller som kommer från länder utan

demokratisk tradition. De flesta mindre och nya organisationer saknar också kansli och administrativ personal som kan vara ett stöd i verksamheten.

Flera organisationer är oroliga över att de kan anses ha ansvar för enskilda medlemmars agerande. Paraplyorganisationer anser att det är viktigt att deras ansvar i förhållande till medlemsföreningar är tydlig och att det kan komma att behövas mer resurser för granskning av medlemsorganisationer.

Förslagen på demokrativillkor i trossamfundsutredningen är snarlika de exkluderingsgrunder som föreslagits i föreliggande betänkande. Civilsamhällets generella kommentar är att exkluderande villkor är tydligare än villkor som kräver att en organisation ska verka för eller respektera demokratins idéer. Exkluderande villkor är dock negativa i sin form. Ett positivt formulerat villkor skulle ha en främjande effekt och signalera vad staten förväntar sig.

Utredningen återger även att civilsamhällets organisationer upplever att myndigheter och i synnerhet kommuner har blivit mer restriktiva till att fördela bidrag till religiösa organisationer. Misstänksamheten mot religiös verksamhet anses ha ökat.

Utgångspunkter för ett förtydligat demokrativillkor

Staten har ett särskilt ansvar att skydda respekten för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Staten har också ett åtagande att skydda och främja enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Det är också av särskild betydelse att staten försäkras sig om att inte offentliga medel fördelas till organisationer som motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Ett demokrativillkor för verksamheten bör utformas så att det skyddar ovanstående. Demokrativillkor som avser organisationens syfte eller uppbyggnad säkerställer inte att verksamheten är förenlig med samhällets grundläggande värderingar. Utredningen bedömer därför att nuvarande villkor avseende organisationens syfte eller uppbyggnad inte behöver ändras och lämnar därför inga förslag gällande sådana villkor.

Det vanligaste demokrativillkoret som används idag är formulerat som att organisationens verksamhet ska respektera demokratins idéer inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering.

Föreningsfrihet

Offentliga bidrag är en viktig inkomstkälla för en stor del av föreningslivet och ett avslag på en ansökan får konsekvenser för en förenings förutsättningar att verka. Utredningen menar att det inte är en grundlagsskyddad rättighet att få ta del av statliga bidrag. Ett beslut om att neka en organisation stöd på grund av att den inte uppfyller särskilda demokrativillkor innebär enligt utredningen inte en inskränkning av föreningsfriheten.

Demokrativillkor i stödet till allmänna samlingslokaler

Boverket handlägger det statliga stödet till allmänna samlingslokaler. Förordningen ställer idag krav på att samlingslokalen ska uppfylla ett demokrativillkor i sin verksamhet. Enligt förordningen ska även en samlingslokal hållas öppen och tillgänglig för alla. Det kan därför vara svårt för en uthyrare att neka en förening tillträde med anledning av att den inte lever upp till demokrativillkoret.

Samningslokalsorganisationernas samarbetskommitté (SAMSAM) har låtit en jurist göra ett rättsutlåtande. Enligt utlåtandet kan en organisation som tar emot bidrag från staten eller en kommun anses vara skyldig att iaktta likabehandlingsprincipen när den ska hyra ut sin lokal. Även om det finns sakliga skäl kan inte bidrag nekas till en organisation även om uthyraren anser att denna är odemokratisk. Samningslokalsorganisationerna menar att det är viktigt att det klargörs i vilka fall de kan neka hyrestagare som de anser inte respekterar samhällets grundläggande värderingar. De efterlyser förtydligande gällande demokrativillkoret och av definitionen allmän samlingslokal.

Boverket tillsatte 2018 en oberoende juridisk utredning för att klargöra samlingslokalernas möjligheter att neka uthyrning med anledning av att en hyrestagare inte anses leva upp till ställda demokrativillkor. Utredningen kom fram till att det saknas konkret rättslig vägledning om hur demokrativillkoret ska tolkas gällande allmänna samlingslokaler. Boverket bedömer fortsatt varje ansökan från fall till fall. Den praxis som Boverket tillämpar i granskning av bidragsansökningar medger att samlingslokalsorganisationerna kan neka en organisation att hyra om den inte är demokratisk.

Samlingslokalerna själva pekar på hur svårt det är att försäkra sig om att den som hyr en lokal verkligen respekterar principen om alla människors lika värde. Det kan vara svårt att i förväg få kännedom om hyrestagaren. Samlingslokalsorganisationerna har i ett antal fall nekat uthyrning på grund av att hyrestagaren inte ansetts respektera ställda demokrativillkor. Det gäller bland annat hyrestagare som ansetts vara främlingsfientliga eller inte respekterar principen om allas lika värde. Uthyrning har också vägrats religiösa organisationer efter att det framkommit att dessa bjudit in radikala föreläsare. Några vittnar om att neka uthyrning har lett till hotfulla situationer.

Utredningens förslag till demokrativillkor

Demokrativillkorsutredningen föreslår att bidrag inte ska 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.

Utredningen menar att ett demokrativillkor uttryckligen bör ange vilka ageranden som leder till vägrat bidrag. Det underlättar tillämpningen och ger vägledning om vad i verksamheten som ska granskas och kontrolleras och ger bättre förutsättningar att bedöma lika fall lika. Det ger också trygghet för bidragsmottagande organisationer eftersom de lättare kan förutse vad som förväntas och vilka ageranden som kan leda till ett avslag.

Demokrativillkoret omfattar enligt förslaget också organisationens företrädare. Med företrädare avses en organisations legala företrädare och sådana som på andra sätt företräder organisationen, t.ex. styrelseledamöter eller person som är anställda eller utsedda av organisationen att utföra ett visst

uppdrag. Om organisationen ger en medlem utrymme att representera organisationen i något sammanhang, t.ex. genom att uttala sig offentligt i en fråga, så får medlemmen anses företräda organisationen. En organisation ses därför ha ett ansvar för andra personer som den ger utrymme för i verksamheten, t.ex. en anlitad föreläsare eller en inbjuden talare vid en aktivitet som organisationen anordnar.

För att en organisation ska hållas ansvarig för en företrädares agerande krävs det att agerandet har en koppling till organisationen och dess verksamhet. Företrädares agerande i helt privata sammanhang, utan samband med företrädares roll eller funktion i en organisation bör organisationen som regel inte lastas för. Organisationen är också ansvarig för sina medlems- eller lokalföreningar liksom deras företrädare. Det innebär att olika former av samarbets-, paraply-, eller riksorganisationer är ansvariga för de organisationer de samarbetar med i någon form.

Våld, tvång eller hot

Enskildas rätt till kroppslig integritet och personlig frihet är grundläggande i ett demokratiskt samhälle. En organisation eller företrädare som utövar våld, tvång eller hot ska inte beviljas statsbidrag för sin verksamhet. Det kan röra sig om en organisation eller företrädare som med våld, tvång eller hot förmår medlemmar eller enskilda att agera i enlighet med religiöst, politiskt eller kulturellt motiverade regler eller normer. Det kan också vara organisationer eller företrädare som använder våld eller hot i förhållande till enskilda eller grupper för att påverka eller tysta en opposition.

Även ageranden som visserligen inte innefattar våld, tvång eller hot, men som på annat otillbörligt sätt kränker enskildas grundläggande fri- och rättigheter bär enligt utredningens uppfattning vara diskvalificerande för bidrag.

Kränkningar av barns fri- och rättigheter ska bedömas som särskilt allvarliga. Det kan handla om uppmaningar om att barn inte ska kunna ta del av utbildning, hälsovård eller sjukvård eller den lek, vila och fritid som ett barn har rätt till enligt barnkonventionen.

Icke-diskriminering och alla människors lika värde

Principen om icke-diskriminering och alla människors lika värde tillhör de grundläggande fri- och rättigheterna. En organisation eller företrädare som diskriminerar enskilda individer eller grupper ska enligt utredningens förslag inte beviljas bidrag. Diskrimineringslagen (2008:567) kan ge vägledning för att bedöma om ett visst agerande kan anses vara i strid med demokrativillkoret. Demokrativillkoret omfattar emellertid även ageranden som faller utanför diskrimineringslagens tillämpningsområden, t.ex. att en organisation inte tillåter medlemmar med viss sexuell läggning. Ageranden som visserligen inte är juridiskt diskriminerande, men som på annat sätt överträder principen om alla människors lika värde ska enligt utredningens mening också utesluta att en organisation beviljas statsbidrag. En organisation som ger uttryck för åsikter som kan bedömas vara hets mot folkgrupp överträder uppenbart principen om alla människors lika värde och ska inte vara berättigade till bidrag.

Särorganisering

Inom det civila samhället förekommer ofta organisering som riktar sig enbart till vissa grupper av individer t.ex. kvinnor, ungdomar eller personer med viss etnicitet. Sådan särorganisering är många gånger nödvändig för att uppfylla syftet med en organisations verksamhet. Det finns också undantagsregler i diskrimineringslagen som innebär att särbehandling som har ett berättigat syfte kan vara tillåten om de medel som används är nödvändiga och lämpliga för att uppnå syftet. Verksamheter som bygger på ”religiösa, ideologiska eller värderingsmässiga grunder” är specialfall där särbehandling kan tillåtas. Diskrimineringslagen innehåller också regler om möjlighet till främjande, dvs. positiv särbehandling, baserad på t.ex. religion, kön eller etnicitet.

Mot denna bakgrund anser utredningen att villkoret om att en organisations verksamhet ska vara icke-diskriminerade inte utesluter att bidrag kan ges till en organisation med en verksamhet som enbart riktar sig till en viss grupp av individer om det är legitimt med hänsyn till organisationens eller verksamhetens syfte.

Rättfärdiga, främja eller uppmäna

Utredningen föreslår att bidrag inte ska få lämnas till en organisation om den eller dess företrädare rättfärdigar, främjar eller uppmänar till våld, tvång eller hot eller andra otillbörliga kränkningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter, till diskriminering eller andra överträdelser av principen om alla människors lika värde.

Bidrag får lämnas om det finns särskilda skäl

Om en organisation eller dess företrädare har agerat på ett sådant sätt som strider mot demokrativillkoret får bidrag ändå lämnas till organisationen om myndigheter bedömer att det finns särskilda skäl för det. Om en organisation tydligt och kraftfullt tar avstånd från en företrädares agerande och säkerställer att agerandet inte upprepas genom att utesluta företrädaren från organisationen, kan det bedömas föreligga särskilda skäl för att lämna bidrag.

Återkallelse och återkrav

Utredningen anser att de bidragsutbetalande myndigheterna alltid ska kunna besluta om att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut om myndigheten bedömer att en organisation inte uppfyller bidragsvillkoren. Utredningen föreslår därför att bestämmelser om återkallelse av beslut om bidrag införs i de statsbidragsförordningar som inte innehåller sådana bestämmelser. Det ska dessutom vara möjligt att ett bidrag alltid ska kunna återkrävas om bidragsmottagaren bryter mot det föreslagna demokrativillkoret. I förordningen införs därför en sådan grund för återbetalningsskyldighet.

Överklagandebestämmelser

Enligt direktiven har utredningen sett över dagens bestämmelser för överklagande och övervägt om de behöver förändras för att främja rättssäkerheten. Betänkandet redovisar en prövning utifrån förvaltningslagen och utifrån rätten till domstolsprövning.

Utredningen anser att det finns skäl att förändra överklagandebestämmelserna i statsbidragsförordningarna för att främja rättssäkerheten för de ansökande organisationerna. Ett flertal av bestämmelserna innehåller idag ett överklagandeförbud. Denna ordning är inte alltid förenlig med den rätt till domstolsprövning som följer av Europakonventionen och unionsrätten.

Utredningens förslag till reglering

Utredningen lämnar två förslag om att införa ett likalydande demokrativillkor. Det ena förslaget rör angivna statsbidragsförordningar och det andra förslaget innebär att tillämpa likalydande demokrativillkor i en särskild förordning. Tillämpningen avser stöd till civila samhället som inte har stöd av särskild författning, t.ex. stöd av regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut och avtal. På detta vis tillämpas ett likalydande demokrativillkor, med en likalydande definition av civilsamhället i alla statsbidrag till civila samhällets organisationer.

Utredningens bedömer även är att det finns goda skäl för kommuner och regioner att verka för att tydliga och likalydande demokrativillkor ställs i den kommunala bidragsgivningen gällande såväl demokratisk uppbyggnad som organisationens verksamhet. Utgångspunkten för ett sådant demokrativillkor kan vara det som utredningen föreslår för den statliga bidragsgivningen.

Stöd och samverkan i tillämpning

Utöver den *Vägledning för handläggare* som är en del av betänkandet föreslår utredningen att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ska få i uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen. I uppdraget ska ingå att ge kunskapsstöd i tillämpningen av demokrativillkoret, utveckla stödmaterial om demokrativillkoret, erbjuda utbildningar i frågor som rör bidragsgivning och skapa en samverkansgrupp bestående av bidragsgivande myndigheter.

Förvaltningens synpunkter

Kulturförvaltningens synpunkter inleds med en kort genomgång av förslagets relevans för kulturförvaltningens stödgivning, med en fördjupning i relevansen för stöd till lokalförvaltande organisationer. Efter det följer kulturförvaltningens kommentarer på valda avsnitt av utredningens förslag och bedömningar. Dessa rör betänkandets utgångspunkter för ett enhetligt demokrativillkor, förslag till demokrativillkor, reglering av demokrativillkoret och förslag om överklagandebestämmelser.

Sammanfattande bedömning

Kulturförvaltningen ställer sig i grunden positiv till utredningens bedömningar och många av förslagen. Betänkandet är även en kunskapshöjande sammanställning i ämnet demokrativillkor och civilsamhället. Både utredningen och den *Vägledning för handläggare* som lagts fram kommer att vara ett bra stöd i stadens stödgivning till civilsamhället i allmänhet och i tillämpning av demokrativillkor i synnerhet. Särskilt kopplat till stadens arbete mot våldsbejakande extremism. Det finns dock delar i demokrativillkoret som kan problematiseras.

Utredningens förslag till demokrativillkor

Det föreslagna demokrativillkoret består av fyra stycken så kallade exkluderingsvillkor, som beskriver vilket agerande som utesluter att en organisation kan få stöd. Dessa handlar om att inte ägna sig åt våld, tvång eller hot, diskriminering eller motarbeta det demokratiska styrelseskicket. Kulturförvaltningens bedömning är att ett enhetligt demokrativillkor för statens stöd till civilsamhällets organisationer är bra.

Utredningen menar att ett demokrativillkor uttryckligen bör ange vilka ageranden som leder till vägrat bidrag. Det underlättar tillämpningen och det ger vägledning om vad i verksamheten som ska granskas och kontrolleras och ger bättre förutsättningar att bedöma lika fall lika. Det ger också trygghet för bidragsmottagande organisationer eftersom de lättare kan förutse vad som förväntas och vilka ageranden som kan leda till ett avslag.

Kulturförvaltningen noterar vidare i kapitlet om förslag till demokrativillkor att utredningen lägger stor vikt vid att organisationen ansvarar inte bara för sin uppbyggnad och val av styrelsemedlemmar, utan i sin verksamhet ansvarar även för samtliga företrädares agerande (avsnitt 8.1.1). En striktare ansvarsutkrävning kan kanske fungera i traditionella folkrörelser där den interna demokratin runt både representantskap och ställningstaganden i olika frågor vanligtvis är en del av organiserandet och legitimiteten i röstbärandet. Men även där kommer ett sådant krav på ansvar innebära mer kontroll, vilket kommer ta stora resurser i anspråk. Ett sådant förlängt ansvar fungerar inte heller nödvändigtvis lika bra för nyare former av organisering, t.ex. nätverk och plattformar eller föreningar med lösare medlemskap och där det inte är lika tydligt vem som företräder.

Kulturförvaltningen delar därför utredningens bedömning om det behöver finnas möjlighet att bedöma en ansökan utifrån särskilda skäl som beskrivs i avsnitt 8.1.7. Även en organisation som väljer sina företrädare och samarbetspartners med omsorg och i övrigt försöker säkerställa att verksamheten uppfyller demokrativillkoret kan ha svårt att förutse och förhindra ett agerande som är i strid med demokrativillkoret.

I avsnitt 8.2 beskrivs tillämpningen av bevisbörda och beviskrav. Utredningens bedömning är att statliga bidrag till det civila samhällets organisationer ska betraktas som en förmån och den ansökande organisationen därför ska visa att samtliga villkor för bidraget är uppfyllda. Kulturförvaltningen delar utredningens problematisering om att det kan vara svårt för en organisation att bevisa att den eller dess företrädare inte agerar på ett sätt som strider mot demokrativillkoret. De förslag till vad som kan krävas av organisationen bedöms ändå av kulturförvaltningen vara på en rimlig nivå.

Förslagets relevans för kulturförvaltningens stödgivning till civilsamhällets kulturaktörer

Betänkandet har direkt relevans för de av civilsamhällets kulturaktörer som uppbär stora statliga stöd utöver verksamhetsstöd från kulturförvaltningen. Dessa kulturaktörer är de tio statsbidragsberättigade studieförbunden och i stor grad även stadens trettio lokalförvaltande organisationer. Jämte kulturförvaltningens stödformer och de regionala stöden i Stockholms län söker civilsamhällets kulturaktörer statligt stöd från bland andra Folkbildningsrådet, Boverket, Statens kulturråd, och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Samtliga omfattas av betänkandets förslag.

Utöver de aktörer som kan söka stöd från stadens kulturförvaltning påverkar förslaget flera delar av Stockholms kulturliv som kan beviljas statligt stöd, bland andra, kulturproducenter och arrangörer, nationella minoriteter, kulturmiljöorganisationer, handikapporganisationer och barn- och ungdomsorganisationer.

Betänkandet har relevans för stadens utvecklingsarbete för att motverka våldsbejakande extremism i syfte att demokratisera stödgivningen i stadens olika system.

Betänkandet har särskilt relevans för stödet till stadens lokalförvaltande organisationer. Kulturförvaltningen ger årliga grundstöd och efter ansökan även investeringsstöd och kompensationsstöd för nolntaxeuthyrningar. Organisationerna uppfyller demokrativillkoren, men frågan om hur långt de lokalförvaltande organisationernas ansvar för sina hyresgäster sträcker sig är oklar. För att motverka att odemokratiska eller våldsbejakande organisationer får tillträde till de offentligt stödda lokalerna har kulturförvaltningen, liksom även deras egna paraplyorganisationer, så som *Folkets hus och parker* och *Våra gårdar* på olika sätt stöttat organisationerna. Konkret har det interna arbetet inneburit att de lokalförvaltande organisationerna sett över sina stadgar och värdegrund, men framförallt sina hyresvillkor.

Demokrativillkor i stödet till allmänna samlingslokaler

Kulturförvaltningen delar utredningens beskrivning av att det är administrativt svårt för en samlingslokal att kontrollera en förening mot demokrativillkor inför en uthyrning av en lokal. Hyresgästen kan till exempel vara en privatperson vars koppling till en särskild förening inte alltid är tydlig. Förvaltningen delar även bilden av att det finns en motsättning mellan de demokrativillkor som ställs och definitionen om att en allmän samlingslokal ska vara öppen för alla. Förvaltningen är dock av åsikten att själva grundsyftet med offentligt stöd till allmänna samlingslokaler är att det ska vara en plats och en plattform för demokratins utveckling. Därför är förstärkta och förtydligade demokrativillkor av godo. Kulturförvaltningen anser att en fortsatt utmaning inom området är att lägga fast hur långt stödmottagande lokalförvaltande organisationers ansvar sträcker sig.

Kulturförvaltningen noterar att det fortsatt är en utmaning för lokalförvaltande organisationer att definiera när en uthyrning kan nekas mot bakgrund av demokrativillkoret.

Utgångspunkter för ett förtydligat demokrativillkor

Kulturförvaltningens stödformer har både demokrativillkor som innehåller syfte respektive uppbyggnad och villkor om att verksamheten respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering. Kulturförvaltningen noterar att den förordning som reglerar stöd till folkbildning är en

av de få som idag har ett demokrativillkor om syfte. De studieförbund som får statligt stöd har ett demokratifrämjande uppdrag och kan inte få detta stöd om de inte lever upp till detta villkor. Kulturförvaltningen delar utredningens bedömning att detta villkor inte bör ändras.

Utredningen beskriver vidare i avsnitt 6.3 att många kommuner och regioner har villkor som rör att föreningarna ska verka för vissa demokratiska värderingar, t.ex. jämställdhet, uppger svårigheter i tolka och tillämpa dessa. Det är inte ovanligt att kommuner ställer krav om att en förening ska vara religiöst och partipolitiskt obunden för att få bidrag. I utredningen beskrivs att vissa tjänstemän upplever en svårighet att avgöra om en förening är en kulturförening eller en religiös förening. Flera kommuner menar att föreningar som har etablerats av personer utan föreningsvana kan ha svårigheter att rätt uppfylla kraven på demokratisk uppbyggnad. Kulturförvaltningen delar bilden som framträder i utredningens kartläggning om hur det ser ut på kommunal nivå.

Särorganisering

Kulturförvaltningen ser positivt på möjligheten till särorganisering.

Utredningens förslag till reglering

Kulturförvaltningen har inga synpunkter på formalia runt regleringen av statsbidragsförordningarna, men vill särskilt lyfta relevansen av utredningens förslag i avsnitt 9.1.2 och 9.2 och konsekvenser för stadens stödgivning till civila samhällets aktörer.

I avsnitt 9.1.2 beskrivs i första hand formalia runt särskild förordning, men även betydelsen om att ha en enhetlig definition av civilsamhället vid all statlig bidragsgivning. Definitionen hämtas från *En politik för det civila samhället* (Prop. 2009/10:55). Det föreslås i förordningen att organisationer inom det civila samhället definieras som organisationer som är organiserade utanför offentlig sektor och näringsliv, som inte är vinstdrivande och som har någon form av oegennyttigt uppdrag. Definitionen omfattar således de vanligaste organisationerna inom det civila samhället såsom ideella föreningar, registrerade trossamfund, stiftelser, ekonomiska föreningar, aktiebolag med

särskild vinstutdelningsbegränsning samt samfälligheter och samfällighetsföreningar.

Kulturförvaltningen delar utredningens förslag om att en enhetlig definition av civilsamhället som en del av regleringen av det statliga stödet till civilsamhället. Det skapar ytterligare tydlighet, minskar godtycklighet och utrymme för tolkning till förmån för en rättssäker prövning.

Utredningens bedömer i avsnitt 9.2 att det finns goda skäl för kommuner och regioner att ha lika tydliga och likalydande demokrativillkor i den kommunala bidragsgivningen gällande såväl demokratisk uppbyggnad som organisationens verksamhet. Utredningen argumenterar för att kommuner och regioner som del av det allmänna inte bör fördela bidrag till verksamheter som står i strid med samhällets grundläggande värderingar. Dessutom skulle likalydande demokrativillkor skapa förutsättningar för gemensam praxis i tillämpningen och möjlighet till erfarenhetsutbyte. Olika bidragsansökningar ska kunna få en likartad hantering av stat, kommun och region.

Kulturförvaltningen ser i princip inget hinder för att ha likalydande definition av civilsamhället och likalydande demokrativillkor på samtliga nivåer av det offentliga stöd till civilsamhället.

Kulturförvaltningen tillämpar redan idag demokrativillkor i sin prövning och kommer stärka det i och med de generella villkor som föreslås införas för samtliga stödformer. Redan idag lutar kulturförvaltningen sig i viss mån mot den definition och bedömning som görs i stödgivning på statlig nivå. Det tydligaste exemplet är stadens stöd till studieförbunden. Kulturmånden har också samma grundkrav och syfte som det statliga stödet.

Överklagandebestämmelser

Betänkandet redovisar en prövning utifrån förvaltningslagen och utifrån rätten till domstolsprövning. Utredningens bedömning är att överklagandebestämmelserna i statsbidragsförordningarna bör förändras och tillåta överklagan för att förbättra rättssäkerheten för de sökande organisationerna.

Kulturförvaltningen menar att det som princip är positivt att rättssäkerheten för civilsamhällets organisationer stärks i den

statliga bidragsgivningen i och med utredningens förslag om överklagansregler.

Bilagor

1. Följebrev Betänkandet SOU 2019:35 Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället, KS 2019/1146
2. Betänkandet SOU 2019:35 Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället