

Handläggare
Monica Prabhakar
Maria Adell
Sigrún Andersdóttir**Till**
Socialnämnden
2019-09-24

Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35)

Svar på remiss från kommunstyrelsen

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Lena Lundström Stoltz
FörvaltningschefLisa Cadenius
Tf avdelningschef

Sammanfattning

Det civila samhället är av central betydelse för demokratin och har flera viktiga funktioner, exempelvis som röstbärare, opinionsbildare och som skapare av samhällsnyttig verksamhet inom olika sektorer. Mot bakgrund av detta tillsatte regeringen 2018 en utredning för att se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningarna i syfte att säkerställa att bidragen fördelas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar. Utredningen har lämnat förslag till ett förtydligat och enhetligt demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen. Därutöver har utredningen övervägt hur tillämpningen av demokrativillkoren kan underlättas bland annat genom kunskapsstöd, samverkan och utbildningsinsatser. Utredningen har för detta ändamål tagit fram ett stödmaterial, vägledning för handläggare, som ska stödja handläggare i tillämpningen av demokrativillkoret. Slutligen har utredningen sett över dagens bestämmelser för överklagande, återkallelse och återkrav av statsbidrag.

Socialförvaltningen ställer sig positiv till de förslag som presenteras och anser att förslagen skapar goda förutsättningar för tydligare demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har lämnat remissen ”Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället” till socialnämnden för yttrande. Remisstiden sträcker sig till den 23 september 2019, anstånd har medgetts till den 25 september. Ärendet har även remitterats till stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden, kulturnämnden, utbildningsnämnden, äldre- och socialnämnden och till stadsdelsnämnderna i Skarpnäck, Spånga-Tensta och Södermalm.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom administrativa avdelningen, Enheten för juridik, upphandling och föreningsstöd, i samverkan med avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Ärendet behandlas på förvaltningsgruppens möte den 19 september 2019 och på funktionshinderrådet den 18 september.

Ärendet

Det civila samhället verkar som demokratiskola, röstbärare och opinionsbildare samt skapar samhällsnyttig verksamhet inom olika sektorer och bidrar till gemenskap och tillit mellan människor. De statliga bidragen till det civila samhällets organisationer är motiverade av dessa samhällsnyttiga funktioner. Staten måste dock kunna försäkra sig om att bidrag fördelas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar. Det är av denna anledning nödvändigt att demokrativillkor ställs i den statliga bidragsgivningen. Att det ställs tydliga demokrativillkor har också betydelse för att upprätthålla allmänhetens förtroende för bidragsgivningen och för tilliten mellan det offentliga och det civila samhällets organisationer. Det civila samhället måste kunna lita på att bidragsgivare fattar beslut om bidrag utifrån tydliga och förutsägbara grunder.

Utredningens huvudsakliga syfte var att se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningarna för att säkerställa att bidragen fördelas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar. Utgångspunkten har varit hur dessa värderingar har formulerats i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Utredningen har därför lämnat förslag till ett förtydligat och enhetligt demokrativillkor för den statliga 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.

Enligt utredningens förslag ska likalydande demokrativillkor införas i de statsbidragsförordningar som huvudsakligen riktar sig till det civila samhällets organisationer. Eftersom flera statsbidrag till det civila samhällets organisationer utgår med stöd av ramavtal, regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut säkerställer inte förslaget fullt ut att statsbidrag endast lämnas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar. Utredningen föreslår därför att en särskild förordning med demokrativillkor införs som ska tillämpas när statsbidrag fördelas till organisationer inom det civila samhället på annat sätt än med tillämpning av lag eller förordning.

Förslagen om nya demokrativillkor i den remitterade utredningen gäller för statliga myndigheter. Utredningen uttrycker dock även att det finns flera skäl till varför kommuner och regioner i sina respektive regelverk bör ställa likalydande demokrativillkor samt att dessa villkor i så stor utsträckning som möjligt är desamma som de som gäller för den statliga bidragsgivningen. Detta för att skapa förutsättningar för att det utvecklas en gemensam praxis i tillämpningen av demokrativillkoren i såväl den statliga som den kommunala bidragsgivningen. Därmed skulle olika bidragsansökningar kunna få en likartad hantering av stat, kommun och region. Vidare skulle det skapa bättre förutsättningar för erfarenhets- och informationsutbytet mellan kommuner och regioner. Gemensamma och likalydande demokrativillkor i den kommunala och statliga bidragsgivningen skulle också underlätta för det civila samhällets organisationer som därmed skulle veta vad som förväntas av dem oavsett vilken del av det offentliga som fördelar bidraget.

I utredningen har också de olika svårigheter och utmaningar som myndigheter och det civila samhället har med demokrativillkoren som gäller i dag analyserats. Därutöver har utredningen övervägt hur tillämpningen av demokrativillkoren kan underlättas genom bland annat kunskapsstöd, samverkan och erfarenhetsutbyte mellan bidragsgivare samt utbildningsinsatser. Utredningen har för detta ändamål tagit fram ett stödmaterial, *Vägledning för handläggare*, som ska stödja handläggare i tillämpningen av demokrativillkoret.

I utredningen föreslås att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, MUCF, 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. Utredningen föreslår att MUCF inom ramen för det uppdraget, i den mån förutsättningar ges, även ska erbjuda stödet till kommuner och regioner.

Slutligen har utredningen sett över dagens bestämmelser för återkallelse, återkrav och överklagande av statsbidrag. 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 statsbidragsförfordningar som inte innehåller sådana bestämmelser. Det föreslås vidare att ett bidrag alltid ska kunna återkrävas om bidragsmottagaren bryter mot det föreslagna demokrativillkoret. I förfordningarna införs därför en sådan grund för återbetalningsskyldighet.

Utredningen fastslår att det finns skäl att förändra överklagandebestämmelserna i statsbidragsförfordningarna för att främja rätts-säkerheten för de ansökande organisationerna. Ett flertal av bestämmelserna innehåller i dag ett överklagandeförbud. Denna ordning är inte alltid förenlig med den rätt till domstolsprövning som följer av Europakonventionen och unionsrätten. Utgångspunkten är att beslut som avser enskildas civila rättigheter och skyldigheter får överklagas. Med denna utgångspunkt har utredningen sett över överklagandebestämmelserna i de berörda statsbidragsförfordningarna. I bestämmelserna anges enligt utredningens förslag dels om ett beslut i fråga om en ansökan om bidrag får överklagas, dels att beslut om att återkalla ett beviljat bidrag eller återkräva ett utbetalat bidrag får överklagas.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Socialförvaltningen välkomnar utredningen om gemensamma och tydliga demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen till civilsamhället. Förvaltningen ställer sig huvudsakligen positiv till de förslag som presenteras och anser att de skapar goda förutsättningar för tydligare demokratikrav och en mer enhetlig tillämpning av regelverket inom den statliga bidragsgivningen.

Tydliga demokrativillkor för att bevilja bidrag till civilsamhället är viktiga av flera skäl. Först och främst handlar det om att skattemedel ska gå till verksamheter som bedrivs i enlighet med samhällets grundläggande värderingar. Tydliga demokrativillkor är också betydelsefulla för att upprätthålla allmänhetens förtroende för bidragsgivningen, och i förlängningen för offentliga myndigheter överlag.

Socialnämnden i Stockholm har i flera steg reviderat sina riktlinjer för bidrag till ideella föreningar, så att det nu ingår flera krav på demokratisk struktur, handlande och värderingar. För att kunna söka bidrag hos socialnämnden ska en förening bland annat ta ställning och verka för demokrati som samhällssystem, jämställdhet, mångfald och alla människors lika värde. Föreningen ska vidare ta avstånd från personer och organisationer med våldsbejakande uttryck och åsikter. Somliga krav, som förbud mot diskriminering, mobbning och kränkande särbehandling, har lyfts som gemensamt krav för samtliga bidragsgivande nämnder inom Stockholms stad. Förvaltningens uppfattning är att utredningens förslag i mångt och mycket ligger i linje med socialnämndens riktlinjer.

Förvaltningen ställer sig positiv till utredningens inriktning att olika myndigheters demokrativillkor i bidragsgivningen till civilsamhället bör likriktas. Både bland de statliga myndigheter som berörs direkt av utredningens förslag, och generellt hos alla myndigheter som beviljar bidrag till civilsamhällets organisationer

Förvaltningens uppfattning är att tydliga demokratikrav är nödvändiga men att en stor utmaning är hur de ska tillämpas i enskilda fall. Det är därför positivt att utredningen lagt stor vikt vid frågan om tillämpning och bland annat tagit fram ett handläggarstöd med exempel och rättsfall. Förvaltningen är vidare positiv till förslaget att ge MUCF i uppdrag att ge stöd och vägledning till myndigheter som beviljar bidrag till civilsamhället. Förvaltningen hoppas att MUCF även ges resurser för att kunna inkludera kommuner och regioner i det arbetet. Förvaltningen anser dock att MUCF även bör ges i uppdrag att följa upp tillämpningen av demokratikriterierna och kunna föreslå ytterligare förtydliganden av regelverket.

Förvaltningen anser att en viktig del av MUCF:s uppdrag bör vara att underlätta informationsdelning mellan myndigheter gällande tillämpningen av demokrativillkor. Det skulle vara av stort värde för myndigheter att på ett enkelt sätt kunna få information om andra myndigheters beslut gällande en viss förening.

Förvaltningen ser vidare positivt på att utredningen lägger förslag på tydliga regler gällande överklagande av beslut. Det är en grundläggande princip för rättsstaten att myndighetsbeslut ska kunna överklagas och prövas i domstol. Gällande demokrativillkor där det finns stort behov av utveckling av praxis är det särskilt viktigt med rättslig prövning av beslut. I och med att kommunala beslut om föreningsbidrag överklagas enligt kommunallagen genom laglighetsprövning är det svårare att få till en prövning av kommuners motiveringar till avslag på bidragsansökningar, exempelvis med hänvisning till demokrativillkor. Det är därför än viktigare för kommunala myndigheter att kunna ta del av prövningar av statliga myndigheters beslut för att kunna utveckla tillämpningen av demokrativillkor.

Generellt anser förvaltningen att utredningen ger tydlig vägledning i hur de nya reglerna ska tolkas. Ett område som förvaltningen anser vara något mer oklart är frågan om överträdelser mot demokrativillkoren som skett tillbaka i tiden. Utredningen fastställer att det inte går att sätta någon fast gräns för hur lång tid en organisations handlande ska kunna ligga till grund för ett beslut. I stället anges att prövning ska göras vid varje beslutstillfälle. Samtidigt anges i utredningen att allvarliga överträdelser gällande demokrativillkor måste få långsiktiga konsekvenser. Förvaltningen delar uppfattningen att det inte går att sätta en fast tidsgräns men anser att dubbelheten i utredningens formuleringar gällande tidsgränser riskerar att leda till olika tillämpning.

Att utreda bidragsansökningar från nyttillkomna föreningar innebär ett omfattande arbete med fördjupad utredning. Ett sätt att rent praktiskt underlätta utredningen av enskilda företrädare skulle kunna vara att införa en egenförsäkran i samband med ansökningsförfarandet, motsvarande den i lagen om offentlig upphandling, LOU. På så sätt skulle den som för organisationens räkning ansöker om bidraget skriftligen försäkra att föreningen efterlever demokrativillkoren. För att utreda företrädare anser förvaltningen vidare att inspiration kan hämtas från Inspektionen för vård och omsorg, IVO:s, lämplighetsprövning av föreståndare. Vid tillståndsprövning granskar IVO företagets ägare och ledning, bland annat gällande vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse. Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar till kommunstyrelsen.

Bilagor

1. Remiss av ”Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället”,
(SOU 2019:35).