

Kulturdepartementet
111 51 Stockholm
Ku.remissvar@regeringskansliet.se

Famna remissvar

Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället

(SOU 2019:35)

Famna är riksorganisationen för idéburen välfärd. Vi har för närvarande drygt 90 medlemmar varav de största är Ersta diakoni, Bräcke diakoni, Stockholms Stadsmission, Stockholms Sjukhem, Stiftelsen Stora Sköndal, Röda Korset och Rädda Barnen. Därutöver har vi många andra välkända medlemmar och välrenommerade aktörer som länge erbjudit medborgare och medmänniskor sociala tjänster, kvalificerad vård, social omsorg och utbildning utan vinstsyfte. Vår äldsta medlem (Stiftelsen Danvikshem) startade för 450 år sedan, men mera typiskt är att verksamheterna har bortåt 100 år eller mer på nacken, t ex Stadsmissionerna som finns i alla större städer i vårt land. Bland verksamheter som tillkommit på senare tid finns till exempel tjej- och kvinnojourer, boenden för ensamkommande flyktingbarn, HVB-hem, äldreboenden och arbetsintegrerande sociala företag.

Idéburna organisationer har ofta vuxit fram när man sett brister och behov som det offentliga inte kunnat lösa eller möta. Innovation och nytänkande är starka drivkrafter bakom idéburen verksamhet.

Famnas ställningstagande

Famna har tagit del av det rubricerade betänkandet och har valt att avgränsa remissvaret till de delar som närmast berör våra medlemmar.

Kap 2. Uppdraget och dess genomförande

Utredningen har i uppdrag att se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningarna och tillämpningen av dessa villkor i syfte att säkerhetsställa att allmänna medel går till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar såsom de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter.

Famnas kommentar:

Det finns avarter och problem som måste stävjas. Utgångspunkten för

utredningen är att statsbidrag inte är en allomfattande "rättighet", utan att vissa villkor bör vara uppfyllda för att få ta del av skattemedel. Det är inte svårt att hålla med om på ett övergripande plan. Emellertid måste balansen gentemot civilsamhällets värde och roll i demokratin, liksom dess självständighet, vägas mot åtgärder som kan uppfattas som överdrivna eller felaktiga ingripanden mot civilsamhällets organisationer.

I allt väsentligt har utredningen klarat balansgången. Lite olyckligt är det att skrivningarna om "andra utomparlamentariska metoder" finns i samma mening som kravet att "aldrig främja eller uppmana till våld" (s 348, plus i Vägledningen för handläggare). Eftersom t ex fredliga bojkotter, ungdomars skolstrejker eller spontana demonstrationer utan polistillstånd i regel är ofarliga utomparlamentariska aktiviteter för att få uppmärksamhet för en ståndpunkt - civil olydnad kan ta sig många olika uttryck - bör de inte svepande klassas tillsammans med våld eller hot om våld. Det är ändå en milsvid skillnad mellan en skolstrejk för klimatet och våldsanvändning - även om båda är "utomparlamentariska."

Det verkliga testet på huruvida utredningens förslag är välavvägda kommer emellertid först när de nya reglerna ska tillämpas i praktiken.

Avsnitten om förbättrade kunskaper hos de myndigheter som fattar beslut om statsbidrag är inte alltid tillräckliga och det stöd som föreslås utvecklas av Mucf bör bli prioriterat.

Som framgår av våra kommentarer nedan hissar vi också en liten varningsflagg för hur företrädaransvaret tolkas. Kretsen av personer som anses ansvariga för verksamheten får inte göras alltför vid eller definitionen av "företrädare" vara otydlig.

Kap 3 Om det civila samhället

Famna instämmer i allt väsentligt i beskrivningen av det civila samhället. Avseende olika associationsformer noterar vi att utredningens fokus främst är ideella föreningar ("föreningslivet") men tar även upp trossamfund, ekonomiska föreningar och samfällighetsföreningar. Bland Famnas medlemmar är den vanligaste associationsformen dock stiftelser (43% av medlemmarna), tätt följt av ideella föreningar (38%). Principer om demokratiska beslutsformer och demokratisk uppbyggnad är inte tillämpligt på stiftelser. Det innebär dock inte att de saknar demokratisk förankring eller att de inte kontrolleras. Tvärtom. Ändamålsparagrafer och andra urkunder är mycket svåra att förändra och den tillsyn som Länsstyrelserna utövar över stiftelserna torde vara en ganska effektiv garanti för att avarter eller missbruk inte kan förekomma. Trots detta behandlas

stiftelseformen i civilsamhällespolitiksammanhang ofta styvmoderligt. Det har tex hänt att bidragsförordningar pekar ut associationsformer som kan vara mottagare av ett visst bidrag men glömmer eller utelämnar stiftelser ur målgruppen.¹

Kap 8 Förslag till demokrativillkor

8.1 Utredningens förslag till demokrativillkor

Utredningens förslag: *"Bidrag ska inte få lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare, för ramen av verksamheten,*

- 1. Utövar våld, tvång eller hot 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. "*

Famnas kommentar: Famna är positiva till förslaget. Famna är även positiva till att utredningen nämner svårigheter och utmaningar som civilsamhället och de ansvariga myndigheterna har när det gäller bidragsgivning. Famna är även positiva till att ett ökat kunskapsstöd kan ge en ökad förståelse om bidragsgivningens utformning i praktiken.

8.1.7 Särskilda skäl

Utredningens förslag: *"Om en organisation eller en företrädare för organisationen har agerat på ett sätt som strider mot demokrativillkoret får 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."*

Famnas kommentar: Famna är positiva till förslaget. Det är viktigt att möjligheten att ta avstånd från ett oacceptabelt agerande kan ske om organisationen upptäcker att någon företrädare ägnat sig åt sådant, innan

¹ Se t ex Förordning 2016:1364 om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m. fl.

sanktioner tillämpas. Vi vill också betona att bedömningen måste ske av om agerandet sker inom ramen för verksamheten och inte sammanblanda detta med dumheter som människor kan ha för sig som privatpersoner eller i andra roller än organisationsföreträdare.

Emellertid känner vi en viss oro för hur begreppet företrädare kommer att tolkas. Det kan finnas visst fog för de farhågor som framförs i t ex Forums remissvar avseende en "ändlös ansvarskedja". En sådan kedja kan bli särskilt problematisk för paraplyorganisationer som inom sig rymmer ett antal andra medlemsorganisationer, vars företrädare de svårligen kan utöva kontroll över.

Problemet är av två slag: praktiskt och tillitsmässigt. Med Famna som exempel när det gäller praktiken: vi har som nämnts i inledningen drygt 90 medlemmar som alla har egna ledningar och styrelser, sammantaget kanske 800-900 personer skulle kunna räknas som "företrädare" med utredningens förslag till avgränsning. Om någon eller några av dessa inom sina verksamheter begår misstag eller dumheter i strid med demokrativillkoren – vilket oss veterligen aldrig har hänt – skulle alltså Socialstyrelsen med hänsyn till detta ha möjlighet att dra in eller kräva återbetalning av *Famnas* statsbidrag (som enligt förordning 2011:1062 med tillägg 2017:889 avser att främja utvecklingen av idéburen vård och omsorg). Regeln att Famna då ska ta avstånd från agerandet och vidta åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas förutsätter försäts kännedom om det felaktiga agerandet. Famnas styrelse utgörs idag av elva personer och på kansliet finns idag sex stycken anställda. Det är långtifrån säkert att kunskap om vad alla företrädare gör räcker till så att avståndstagande sker i tid av denna begränsade skara. Samtidigt vill vi understryka att ett medlemskap i Famna i sig bör vara en kvalitetsmarkör och att vi i våra stadgar och andra policier har skrivningar som kräver att medlemmarna respekterar vissa principer om hållbarhet och samhällsansvar, och att de bedriver ett kvalitetsutvecklingsarbete.

Tillitsdimensionen i kravställandet kan därför fungera åt två håll. Om vi som medlemsorganisation skulle betraktas som någon sorts kontrollorgan för våra medlemmar, pga skrivningarna om företrädaransvar och krav på åtgärder, kan i värsta fall intresset för såväl medlemskap som att delta i utvecklings- och kvalitetsarbetet påverkas negativt. Inte nödvändighetvis för att medlemmarna inte håller med om principerna, utan därför att de inte vill se Famna som överrock. Å andra sidan kan civilsamhällets eget ansvar för att verksamheterna bedrivs i enlighet med fullt rimliga demokrativillkor bidra till kvalitets- och utvecklingsarbetet. Vi väljer att tro att den senare aspekten av tillit och ömsesidig respekt skulle väga över, men önskar att regeringen och lagstiftaren i det fortsatta arbetet väger in de risker och potentiella nackdelar som ställföreträdaransvaret kan föra med sig.

Kap 9 Regleringen av demokrativillkoret

9.1.1 Demokrativillkor i statsbidragsförordningar

Utredningens förslag: *"Ett likalydande demokrativillkor för verksamheten införs i de statsbidragsförordningar som huvudsakligen riktar sig till det civila samhällets organisationer."*

Famnas Kommentar: Famna är positiva till förslaget.

9.1.2 En särskild förordning om demokrativillkor för statlig bidragsgivning

Utredningens förslag: *"En särskild förordning om demokrativillkor införs 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 och förordning."*

Famnas kommentar: Famna är positiva till förslaget.

Kap 10 Stöd och samverkan i tillämpningen av demokrativillkoret

10.3.2 Uppdrag att stödja bidragsgivande myndigheter

Utredningens förslag: *"En myndighet ska få i uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen av demokrati-villkoret. I uppdraget ska ingå att,*

- 1. Ge kunskapsstöd i tillämpningen av demokrativillkoret,*
- 2. Utveckla stödmaterial om demokrativillkoret,*
- 3. Erbjud utbildningar i frågor som rör bidragsgivning och*
- 4. Skapa en samverkansgrupp bestående av bidragsgivande myndigheter."*

Famnas Kommentar: Famna är positiva till förslaget, förutsatt att myndigheten i fråga själv besitter den främsta kompetensen på området.

10.3.3 Myndigheten för ungdoms och civilsamhällesfrågor ska ge stöd i tillämpningen av demokrativillkoret.

Utredningens förslag: *"Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ska få i uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen av demokrativillkoret."*

Famnas kommentar: Famna är positiva till förslaget. Famna tycker att det är viktigt att denna myndighet ska besitta den yppersta kunskapen och kompetensen som krävs för att ge andra detta kunskapsstöd. Vi tror att Mucf kan behöva utveckla sin egen kompetens inom området innan eller åtminstone parallellt med att myndigheten ska ge stöd åt andra.

Kap 11 Återkallelse och återkrav

11.5.1 Bestämmelser om återkallelse av beslut om bidrag

Utredningens förslag: *”Likalydande bestämmelser om återkallelse av beslut om bidrag införs i samtliga statsbidragsförordningar som avser bidragsgivning till det civila samhällets organisationer. Om en organisation som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för bidraget ska den bidragsgivande myndigheten besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Ett sådant beslut ska gälla omedelbart.”*

Famnas kommentar: Famna är delvis positiva till förslaget. I detta förslag bör det införas ett graderat system för hur allvarlig överträdelsen är. Upprepade förseelser och uppenbara brott mot reglerna bör kunna resultera i direktåtgärd i form av uteblivet stöd eller återbetalningsplikt. För en enstaka överträdelse bör inte stora släggan tas fram direkt, utan fokus bör ligga på vilka åtgärder som vidtagits för att korrigera överträdelser i verksamheterna och på vilken kritik eller avståndstagande man gjort internt.

11.5.2 Bestämmelser om återbetalningsskyldighet och återkrav

Utredningens förslag: *”En bidragsmottagare som inte uppfyller demokrativillkoret är 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.”*

Famnas kommentar: Famna är positiva till förslaget, dock med ovan reservation om någon form av gradering.

Kap 12 Överklagande

12.6.2 Överklagande av beslut om ansökan om bidrag

Utredningens förslag: *”En bestämmelse om att beslut om avslag på en ansökan om bidrag får överklagas ska införas i de förordningar som reglerar bidrag som bedöms utgöra en civil rättighet.”*

Famnas kommentar: Famna är positiva till förslaget. Kostnaderna för ett överklagande bör dock kunna täckas av medel utanför den ursprungliga bidragsramen.

12.6.3 Överklagande av beslut att återkalla ett beslut om att bevilja bidrag

Utredningens förslag: *”En myndighets beslut att återkalla ett beslut om att bevilja bidrag ska få överklagas.”*

Famnas kommentar: Famna är positiva till förslaget.

12.6.4 Överklagande av beslut om återbetalningsskyldighet och återkrav.

Utredningens förslag: *"En myndighets beslut att återkräva ett utbetalat bidrag ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol."*

Famnas Kommentar: Famna är positiva till förslaget.

12.6.5 Överklagande av beslut av enskilda organ

Utredningens förslag: *"En bestämmelse om att beslut om bidrag, i det fallet är överklagbart, överklagas till allmän förvaltningsdomstol ska införas i de lagar där det överlämnas till enskilda organ att besluta i fråga om bidrag."*

Famnas kommentar: Famna är positiva till förslaget.

Kap 13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

13.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: *"En ny förordning om demokrativillkor för statlig bidragsgivning ska trädas i kraft den 1 januari 2021. Detsamma ska gälla för övriga föreslagna författningsändringar."*

Famnas kommentar: Famna är positiva till förslaget.

13.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: *"Äldre bestämmelser ska med undantag för bestämmelser om överklagande, tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet."*

Famnas kommentar: Famna är positiva till förslaget.

Slutkommentar

Den statliga bidragsgivningen är en mycket viktig del av civilsamhällets finansiering och därmed dess framtid. Famna vill fortsätta att bidra till utveckling av den idéburna sektorn och dess del i det civila samhället. En fortsatt möjlighet till konstruktiv dialog om de avvägningar som utredningen Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället ger uttryck för är omistlig i det arbetet.

På Famnas vägnar

Ulrika Stuart Hamilton
Generalsekreterare