

Datum
2019-10-22

Diarienummer
Af-2019/0031 0765

Avsändarens referens
Ku2019/01318/CSM

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande: Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35)

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen tillstyrker allmänt utredningens förslag om ett förtydligt och enhetligt demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen. Arbetsförmedlingen lämnar tre övergripande och två detaljerade synpunkter, varav en avser ett mindre avstyrkande på utredningens betänkande.

Demokrativillkorsutredningen vill se en vidgad och fördjupad prövning av varje ansökan om statsbidrag till organisationer i det civila samhället. Arbetsförmedlingen anser att utredningen borde ha resonerat mer utförligt om spänningsfältet mellan fördjupade kvalitativa prövningar och strävan efter ett automatiserat beslutsfattande.

Arbetsförmedlingen välkomnar förslaget till "Vägledning till handläggare" (separat bilaga), men anser samtidigt att stödmaterialet behöver ses över och hitta en mindre detaljerad form. Arbetsförmedlingen framför dock ett antal synpunkter på stödmaterialets nuvarande utformning, ifall regeringen ändå väljer att gå vidare med det detaljerade stödmaterial som har tagits fram av utredningen.

Utredningen lämnar även förslag på hur myndigheter kan arbeta med granskning. Arbetsförmedlingen finner anledning att peka på att det finns andra orsaker bakom behovet att granska. Allmänt bör för skäl gälla *väsentlighet och risk¹*, vilket omfattar fler frågor än storlek och resurser.

Arbetsförmedlingen avstyrker utredningens förslag om att ändra gällande förordningen (2015:848) om statsbidrag för särskilda främjande- och utvecklingsinsatser i syfte att påskynda nyanlända invandrarers etablering på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen menar att denna förordning inte omfattar organisationer inom det civila samhället, då statsbidrag enligt § 3 endast får lämnas till "arbetsmarknadens parter i form av arbetsgivar- och

¹ Se t.ex. Riksrevisionens granskningsplan 2018/19, dnr 1.1.2-2018-1131.

Datum
2019-10-22Diarienummer
Af-2019/0031 0765

arbetstagarorganisationer, branschorganisationer och partssammansatta organ på arbetsmarknaden.”

Arbetsförmedlingens synpunkter

Arbetsförmedlingen ställer sig allmänt positiv till utredningens förslag om ett förtydligat och enhetligt demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen. I det följande avges först tre mer övergripande synpunkter på utredningens betänkande. Därefter lämnas två mer detaljerade synpunkter, varav en avser ett mindre avstyrkande.

Övergripande synpunkter

Utredningen vill se en vidgad och fördjupad prövning av varje ansökan om statsbidrag till organisationer i det civila samhället. Samtidigt har riksdag och regering beslutat om en förvaltningspolitisk ambition som går ut på att intensiviera arbetet med att digitalisera offentlig sektor. Inte minst vill de att myndigheter ska kunna erbjuda enklare, öppnare och effektivare service till alla, exempelvis genom automatiseringar av handläggning och nyttjande av artificiell intelligens. Den typen av automatiseringar är inte alldeles enkla att förena med den typ av kvalitativa prövningar som demokrativillkorsutredningens förslag kommer att innebära. Det gäller inte minst prövningar där organisationernas verksamhet sker i andra länder, där kontexten kan skilja sig mycket från den svenska och det är svårt för svenska myndigheter att ha tillräckligt kunskap för att kunna göra tillförlitliga bedömningar. Arbetsförmedlingen anser att utredningen borde ha resonerat mer utförligt om detta spänningsfält, mellan fördjupade kvalitativa prövningar och strävan efter ett automatiserat beslutsfattande.

En andra övergripande synpunkt handlar om utredningens framtagna förslag på stödmaterial som vägledning för handläggare som har till uppgift att bedöma ansökningar. Arbetsförmedlingen välkomnar förslaget till vägledning som ett sätt att bidra till målet om en enhetligare och mer förutsägbar tillämpning av ställda demokrativillkor. Samtidigt anser Arbetsförmedlingen att vägledningen i många delar är på en alltför detaljerad nivå och vill peka på ett antal risker med ett sådant detaljerat vägledningsmaterial. På ett övergripande plan kan en alltför omfattande och detaljerad reglering leda till att viktiga värden kopplade till tjänstemannarollen – som reflekterat och noggrant handlande grundat i eget ansvarstagande och integritet – trängs undan och att det i stället skapar passiva och ängsliga tjänstemän. Regleringen riskerar därmed att bli kontraproduktiv i förhållande till utredningens mål om förenkling och förtydligande. Det är således av avgörande betydelse att säkerställa att regelverk förenklas utan att tjänstemannens handlingsutrymme och egna professionella bedömningsförmåga äventyras.

Ett alltför detaljerat stödmaterial riskerar även att begränsa tjänstemannens förmåga att se till andra omständigheter som faller utanför vägledningsmaterialet. Det detaljerade materialet kan tolkas som regler snarare än som exempel och bli föremål för rutindokument, checklistor mm.

Datum
209-10-22Diarienummer
Af-2019/0031 0765

hos myndigheter. Mot ovan bakgrund vill Arbetsförmedlingen därför peka på betydelsen av att materialet ses över och hittar en mindre detaljerad form. Den tidigare Värdegrundsdelegationen (2013-2016) utarbetade ett handledningsmaterial som också syftade till att stödja myndigheter i att tolka och praktisera ett relativt omfattande och svåröverblickbart regelverk. Detta material kan vara ett vägledande exempel inför en sådan översyn.²

En tredje övergripande synpunkt handlar om utredningens framtagna stödmaterial, i avsnitt fem om granskning (sid 35), där utredningen skriver att ”ambitionsnivån i granskningen alltid måste ställas mot bidragets storlek och tillgängliga resurser”. Arbetsförmedlingen anser att det kan finnas andra orsaker bakom behovet att granska. Allmänt bör för skäl gälla *väsentlighet och risk*³, vilket omfattar fler frågor än storlek och resurser. Arbetsförmedlingen menar dessutom att man bör se över de bidragsgivande myndigheter som är så små att de inte har resurser nog att genomföra utredningar och granskningar som säkerställer att våra skattepengar går till organisationer vars verksamheter är förenliga med vårt samhälles grundläggande värderingar. Det bör t.ex. övervägas om det på olika sätt går att samordna de verksamheter som handlägger statsbidrag. Statens servicecenter skulle här kunna utgöra en förebild. Detta skulle också ligga i linje med regeringens mer allmänna förvaltningspolitiska ambitioner om en mer effektivt arbetande förvaltning.

Två detaljerade synpunkter

Avsnitt 1.47: Förslag till ändring av förordningen (2015:848) om statsbidrag för särskilda främjande- och utvecklingsinsatser i syfte att påskynda nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden

Utredningen föreslår att förordningen (2015:848)⁴ ska förändras bland annat genom att tillföra tre nya paragrafer samt ett mindre tillägg i en befintlig paragraf. Arbetsförmedlingen menar att denna förordning inte omfattar organisationer inom det civila samhället, då statsbidrag enligt § 3 endast får lämnas till ”arbetsmarknadens parter i form av arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, branschorganisationer och partssammansatta organ på arbetsmarknaden.” Sådana organisationer och organ på arbetsmarknaden är vinstdrivande eller har egennyttigt uppdrag och är således inte enligt utredningens valda definition⁵ organisationer inom det civila samhället. Arbetsförmedlingen avstyrker därmed utredningens förslag om att ändra gällande förordning (2015:848) om statsbidrag för särskilda främjande- och utvecklingsinsatser i syfte att påskynda nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden.

² Värdegrundsdelegationen (2016) Att arbeta med den statliga värdegrunden – en handledning.

³ Se t.ex. Riksrevisionens granskningsplan 2018/19, dnr 1.1.2-2018-1131.

⁴ Förordningen (2015:848) om statsbidrag för särskilda främjande- och utvecklingsinsatser i syfte att påskynda nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden.

⁵ Utredningens definition är följande: ”Med en organisation inom det civila samhället avses här en organisation som är organiserad utanför offentlig sektor och näringsliv, som inte är vinstdrivande och som har någon form av oegennyttigt uppdrag.”, sid 31.

Datum
209-10-22Diarienummer
Af-2019/0031 0765

*Bilaga: Stödmaterial till betänkande av demokrativillkorsutredningen –
Vägledning till handläggare*

Ovan har Arbetsförmedlingen som en övergripande synpunkt rekommenderat en allmän försiktighet vad gäller detaljeringsgraden i stödmaterial. Denna synpunkt är överordnad de synpunkter som följer nedan, dvs. *Arbetsförmedlingen ser först och främst att stödmaterial allmänt ges ett betydligt mindre detaljerat innehåll*. Om regeringen ändå väljer att gå vidare med det detaljerade stödmaterial som har tagits fram av utredningen, vill Arbetsförmedlingen framföra följande synpunkter på stödmaterial.

Avsnitt 4.1: Kränkningar som inte innefattar våld, tvång eller hot (sid 22)

Det är otydligt vad som menas med kränkning, och ord som "kanske" inrymmer osäkerhet som bidrar till än större otydlighet. Om det för en kränkning räcker med att olovligt fotografera bör exemplet sluta där. Spridningen borde utgöra ett separat exempel. Det finns också två exempel på sidan 22 där ordet "medlemmar" bör ändras eftersom beteendet strider mot demokrativillkoren även när det riktas mot någon utanför organisationen. I stället för "utsätter medlemmar för sexuella trakasserier" bör det stå "utsätter någon för sexuella trakasserier", och i stället för "begränsar medlemmars" bör det stå "begränsar någons".

Avsnitt 4.2: Undantag för trossamfund (sid 25)

Undantagen rör endast samfunds religiösa företrädare och inte övrig personal, val av styrelse eller i andra sammanhang. Här kan det vara bra med ett vägledande exempel.

Bidrag får lämnas om det finns särskilda skäl (sid 30)

Denna del borde finnas i kapitel 5, eftersom det är vid granskning som det kan bli fråga om att göra denna typ av bedömningar.

Avsnitt 5: Granskning utifrån demokrativillkoret (sid 35-39)

Vi anser att punkten "Vem ansvarar för att visa att villkoren är uppfyllda" (sid 38) borde flyttas till sista delen av ingressen i detta kapitel, innan rubriken "En första granskning" (sid 35). Meningen "En organisation som intygar detta och det av inkomna handlingar inte framgår annat, får antas uppfylla demokrativillkoret" sätter en tydlig ram för vad som inte föranleder en djupare undersökning. Vi anser dock inte att ambitionsnivån i granskningen ska begränsas i förväg mot storlek och resurser. Hela idén med demokrativillkoret riskeras om dess vikt anses bero på bidragets storlek och tillgängliga resurser (jfr tredje övergripande synpunkten ovan).

Under "Utökad granskning" (sid 36) finns formuleringen "Vid en utökad granskning kan det vara meningsfullt att undersöka websidor och sociala medier (...)". Den typen av granskning är inte resurskrävande och väldigt enkelt att utföra, till den graden att det kan anses vara oäktsamt att inte genomföra den. Den borde därmed anges som standard i stället för att enbart nämnas som en möjlighet.

Datum
2019-10-22

Diarienummer
Af-2019/0031 0765

”Återkommande granskningar” (sid 37). Tydliggör att handläggarna bör använda MUCF:s granskningar i vägledande syfte. Det vore dessutom önskvärt att MUCF skapar en samverkansgrupp för bidragsgivande myndigheter för att stärka samverkan, utbildning, nätverk och kompetensutveckling i dessa frågor. Arbetsförmedlingen tillstyrker således utredningens förslag om att ge MUCF rollen att stödja bidragsgivande myndigheter i tillämpningen av demokrativillkoren.

Bidragsgivare ska inte avgöra om ett brott begåtts (sid 39)

Texten ger intryck av att statsanställda inte har skyldighet att polisanmäla misstanke om brott, vilket de har. Skrivningen bör ses över.

På Arbetsförmedlingens vägnar

Mikael Sjöberg
Generaldirektör
(Fastställt i diariet)

Stina Svenberg
Utredare

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Mikael Sjöberg. Ärendet har föredragits av utredare Stina Svenberg. I den slutliga handläggningen av ärendet har enhetschef Johannes Kotsakidis för enheten Riktning och stöd och rättschef Anna Middelman på Rättsavdelningen deltagit.