



2015:26



STATSKONTORET

Ändamålsenlig organisering

Om ledningsformen för Nämnden för
statligt stöd till trossamfund





Regeringen
Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att göra en översyn av organiseringen av Nämnden för statligt stöd till trossamfund

Regeringen gav den 25 juni 2015 Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST).

I uppdraget har bland annat ingått att med hänvisning till myndighetens nuvarande ansvar och uppdrag bedöma vilken ledningsform som är bäst lämpad och mest effektiv och hur organiseringen och styrningen av myndigheten kan bli mer effektiv och ändamålsenlig.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Ändamålsenlig organisering. Om ledningsformen för Nämnden för statligt stöd till trossamfund* (2015:26).

Generaldirektören Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschefen Jessica Bylund och chefsjuristen Johan Sørensson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Johan Sørensson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdrag och genomförande	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Genomförande av uppdraget	12
2	En nulägesbild av Nämnden för statligt stöd till trossamfund	15
2.1	Bakgrund	15
2.2	Nämndens verksamhet	16
2.3	Myndighetens organisation och resurser	19
2.4	Ansvars- och arbetsfördelning	21
3	En kartläggning av Nämndens utmaningar	25
3.1	Behov av nya strukturer för styrning	25
3.2	Sammanfattande iakttagelser	29
4	Myndigheternas ledningsformer	31
4.1	De reglerade ledningsformerna	31
4.2	Andra sätt att organisera en myndighet	33
4.3	Val av ledningsform	34
4.4	Betydelsen av ledningsform för styrningen	35
5	Alternativa sätt att organisera Nämndens verksamhet	37
5.1	Allmänt om nämndmyndigheterna	37
5.2	Nämndmyndighet med underställd kanslichef	38
5.3	Nämndmyndighet med kanslichef tillsatt av regeringen	40
5.4	Enrådighetsmyndighet	42
5.5	Sammanfattande iakttagelser	45

6	Framtida organisation för Nämnden för statligt stöd till trossamfund	47
6.1	Myndighetens huvuduppgift	47
6.2	Strategisk ledning av myndigheten	48
6.3	Effektiv hantering av den operativa verksamheten	49
6.4	Inflytande för trossamfunden	50
6.5	Förmåga att leverera med kvalitet och rättssäkerhet	51
6.6	Samordning eller självständighet	52
6.7	Statskontorets förslag	53
6.8	Konsekvensanalys	55
7	Författningsförslag	57
	Referenser	67

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	69
2	Statsbidragsberättigade trossamfund	73

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag gjort en översyn av organisationen av Nämnden för statligt stöd till trossamfund. Myndigheten bildades för att fördela statsbidrag till de bidragsberättigade trossamfunden. Vilka samfund som är bidragsberättigade bestäms av regeringen. Nämndens beslut om bidragsfördelning kan inte överklagas.

Under de senaste åren har regeringen i allt högre grad prioriterat myndighetens arbete. Detta har skett delvis mot bakgrund av en förändrad samhällsbild och delvis på grund av att myndigheten har arbetat på ett framgångsrikt sätt. Det har bland annat yttrat sig i ett större anslag och i ett antal regeringsuppdrag som ligger utanför den ursprungliga uppgiften.

I Statskontorets uppdrag ingår att bedöma vilken ledningsform som är bäst lämpad och mest effektiv med hänsyn till myndighetens nuvarande ansvar och uppdrag. Uppdraget omfattar även frågan om hur organisationen och styrningen av myndigheten kan bli mer effektiv och ändamålsenlig. I uppdraget anger regeringen att den bedömer att det finns ett behov av att förbättra förutsättningarna för myndighetens uppdrag som expertmyndighet.

I dag leds Nämnden för statligt stöd till trossamfund av en nämnd som består av nio ledamöter och deras ersättare. Nämnden nomineras av trossamfunden och förordnas av regeringen. I myndigheten finns en generalsekreterare, som är anställd av nämnden. Generalsekreteraren är kanslichef och ansvarig för myndighetens personal och det löpande arbetet.

Det nuvarande arbetssättet överensstämmer inte med den organisation som det har beslutats om

Den nuvarande organisationen av myndigheten är inte så väl lämpad för den verksamhet som bedrivs. Detta yttrar sig på flera sätt. Ett exempel är att nämnden, det vill säga myndighetsledningen, har delegerat en stor

andel av verksamheten till kanslichefen. Myndighetens nämnd beslutar i dag i stort sett enbart om statsbidragen, vilket är en uppgift som motsvarar ungefär 25 procent av vad myndigheten sysslar med. Kansli-personalen upplever att de inte får några direktiv eller stöd av nämnden i den övriga delen av verksamheten. Samtidigt finns det ett behov av samverkan och dialog med trossamfunden vid genomförandet även av de delar som ligger utanför statsbidragsfördelningen.

Den nuvarande organisationen stämmer således illa överens med den ordning som ursprungligen var tänkt och som har formulerats i myndig-hetens regelverk.

Olika tänkbara lösningar

När vi har jämfört med andra nämndmyndigheter för att undersöka olika lösningar för att komma till rätta med de nuvarande problemen för Nämnden för statligt stöd till trossamfund, har vi funnit Nämnden för statligt stöd till trossamfund har en ovanligt bred roll som expertmyndighet. Det vanligaste är att nämndmyndigheterna enbart är ett beslutsorgan.

Vad gäller de andra nämndmyndigheterna kan vi konstatera att regeringen i något fall har försökt stärka sin styrning över nämndmyndigheten genom att ge kanslichefen särskilda uppgifter, men att det inte föll särskilt väl ut.

Vi har också sett att flera nämndmyndigheter under senare år har ombildats till myndigheter med annan ledningsform, som regel enrådighetsmyndigheter som leds av en myndighetschef. De frågor som tidigare har beslutats av det kollektiva beslutsorganet, det vill säga nämnden, har insorterats på olika sätt. I något fall har den kollektiva beslutsformen övergetts helt, eftersom det fanns en möjlighet att överklaga myndighetens beslut till domstol. I andra fall har ett särskilt beslutsorgan bildats för att hantera vissa av myndighetens frågor.

En ny styrningsmodell behövs

Den nuvarande ledningsformen av Nämnden för statligt stöd till trossamfund behöver förändras, eftersom den nuvarande organisationen inte är ändamålsenlig. Utgångspunkten för en ny organisation bör vara:

- Att förbättra förutsättningarna för myndighetens kontakter med regeringen.
- Att stärka den löpande styrningen av myndigheten, i synnerhet i myndighetens expertfunktion.

För trossamfundens del är myndigheten viktig och detta bör tillvaratas även i den nya organisationen. Inom ramen för myndigheten finns det utrymme för dialog och samarbete trossamfunden emellan.

Eftersom myndigheten är så liten är den också sårbar. Det finns skäl att på sikt överväga hur sårbarheten skulle kunna minskas. I nuläget finns det dock inte skäl att överväga en sammanslagning av Nämnden för statligt stöd till trossamfund med en annan myndighet. Nämnden håller på att bygga upp sin expertkompetens och behöver etablera ett stabilt förtroende bland trossamfunden för att regeringens breda ambitioner med myndigheten ska kunna förverkligas även på sikt.

Enrådighetsmyndighet med särskilt beslutsorgan

Statskontoret föreslår att Nämnden för statligt stöd till trossamfund omvandlas till en enrådighetsmyndighet, som ska ledas av en myndighetschef. Myndigheten bör byta namn till Myndigheten för trossamfundsfrågor. Dess huvuduppgift bör vara att vara en expertmyndighet för trossamfundsfrågor i bred bemärkelse. Statsbidragsfrågorna bör inordnas i ett särskilt beslutsorgan som har ansvar för besluten i dessa frågor.

Om förslaget genomförs kommer förutsättningarna för att styra myndigheten förbättras. Förslaget innebär också att myndigheten blir mer flexibel. Myndigheten får möjlighet att utvecklas, bland annat genom en stärkt förmåga att ta sig an nya uppgifter som rör trossamfund och trossamfundsfrågor.

Statskontoret lämnar även förslag till hur myndighetens instruktion bör ändras till följd av den föreslagna organisationsförändringen.

1 Uppdrag och genomförande

I detta kapitel beskriver vi det regeringsuppdrag som redovisas i denna rapport. Här finns även ett avsnitt som beskriver rapportens disposition.

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

I juni 2015 fick Statskontoret regeringens uppdrag att göra en översyn av Nämnden för statligt stöd till trossamfund. Översynen ska ha särskilt fokus på

- vilken ledningsform som bedöms vara bäst lämpad och mest effektiv med hänvisning till myndighetens nuvarande ansvar och uppdrag
- hur organiseringen och styrningen av myndigheten kan bli mer effektiv och ändamålsenlig, med hänvisning till myndighetens nuvarande ansvar och uppdrag.

Nämndmyndigheten Nämnden för statligt stöd till trossamfund har följande uppgifter:

1. Pröva och besluta om statsbidrag till trossamfund samt ha en fortlöpande dialog med bidragsberättigade samfund om förutsättningarna för stödet.
2. Handlägga frågor om trossamfundens roll i krisberedskap och samordning.
3. Ha kontakt med och samverka med andra myndigheter och organisationer i frågor som rör trossamfund.

Nämnden har också kommit att användas som en expertmyndighet i trossamfunds- och religionsfrågor. Myndigheten har bland annat fått ett antal regeringsuppdrag inom ramen för demokrati-, diskriminerings- och jämställdhetspolitiken.

I uppdraget anger regeringen att den bedömer att det finns ett behov av att bättre möjliggöra myndighetens uppdrag som expertmyndighet. Nämnden består i dag enbart av ledamöter från de trossamfund som är statsbidragsberättigade, vilket följer av myndighetens instruktion. Detta innebär enligt regeringen en mer begränsad möjlighet till styrning av myndigheten än vad som är fallet när det gäller andra expertmyndigheter. Samtidigt är ansvaret för kansliets personal delegerat till generalsekreteraren, som anställs av nämnden. Den som innehar denna befattning har det löpande ansvaret för myndighetens verksamhet samt för att genomföra de beslut som nämnden fattar. Detta aktualiserar frågor om myndighetens ledningsform liksom frågor om i vilken utsträckning myndighetens styrdokument ger det stöd som krävs för att på ett effektivt sätt genomföra myndighetens uppdrag.

Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret lämna förslag till de eventuella förändringar som bör genomföras, inklusive eventuella författningsförändringar. De förslag till förändringar som föreslås ska rymmas inom de befintliga ekonomiska ramarna. Statskontoret ska även inhämta synpunkter från relevanta trossamfund.

Enligt regeringen bör Statskontoret särskilt göra jämförelser med andra relevanta nämndmyndigheter när det gäller kanslichefens roll i relation till regeringen och nämndens ordförande.

Uppdraget ska redovisas senast den 10 januari 2016.

Uppdraget återfinns i sin helhet i *bilaga 1*.

1.2 Genomförande av uppdraget

Utgångspunkter

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att bedöma och lämna förslag på vilken ledningsform som lämpar sig bäst för Nämnden för statligt stöd till trossamfund. Förslaget ska syfta till att göra myndigheten mer effektiv och ändamålsenlig.

Statskontoret tolkar det som att regeringen med ”effektiv” avser att myndigheten ska ha fungerande strukturer och förmåga att ta emot, leda och styra samt redovisa sitt uppdrag med hög och jämn kvalitet. Vi har inte

uppfattat det som att det finns någon kritik mot det sätt som verksamheten bedrivs i dag, men att den duglighet som finns bör konsolideras och göras mindre personberoende.

När det gäller behovet av en ”ändamålsenlig” organisering och styrning bedömer vi att den viktigaste ingrediensen är att det finns legitimitet för myndigheten. Det gäller dels myndighetens förmåga att på ett invändningsfritt sätt fördela det statliga bidraget till trossamfunden, dels rollen som expertmyndighet. Myndigheten behöver ha förtroende hos regeringen, bidragsberättigade trossamfund, andra trossamfund och övriga samverkansparter, exempelvis andra myndigheter, kommuner och organisationer.

Tillvägagångssätt

Informationsinhämtningen till rapporten har i huvudsak skett genom intervjuer. Vi har intervjuat nämnden, kanslichefen och kanslipersonalen. Vi har även talat med den nuvarande och två tidigare myndighetshandläggare i Regeringskansliet. Andra som vi har talat med är representanter för Sveriges kristna råd och Svenska kyrkan.

Kanslichefen och nämndens ordförande har som representanter för myndigheten sakgranskat rapporten. Även övriga intervjuade har fått möjlighet att faktagranska beskrivningen av sina egna verksamheter.

För att särskilja myndigheten från det beslutande organet använder vi i rapporten begreppet Nämnden som en förkortning av myndighetens namn. När vi avser det beslutande organet skriver vi nämnden, med gemener.

Jämförelse med andra myndigheter

För att kunna bedöma vilken ledningsform som är bäst lämpad för Nämnden för statligt stöd till trossamfund har vi undersökt organisationen och förutsättningarna för ett antal andra myndigheter. Urvalet har skett bland myndigheter som är ungefär lika stora eller på annat sätt har liknande förutsättningar som Nämnden.

Några av de myndigheter som vi har tittat på särskilt är Domarnämnden, Myndigheten för internationella adoptionsfrågor, presstödsnämnden, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering samt Säkerhets-

och integritetsskyddsnämnden. Vi har undersökt förutsättningarna för dessa myndigheter genom dokumentstudier. I några fall har vi kompletterat med intervjuer med representanter för myndigheterna och/eller med de relevanta myndighetshandläggarna i Regeringskansliet.

Rapportens innehåll

I kapitel 2 redogör vi för verksamheten och den nuvarande organisationen av Nämnden för statligt stöd till trossamfund.

I kapitel 3 beskriver vi den situation som myndigheten befinner sig i, vilken har lett fram till regeringens beslut att göra en översyn av Nämndens organisation.

I kapitel 4 beskriver vi de ledningsformer som gäller för myndigheterna i den statliga förvaltningen.

I kapitel 5 gör vi en utblick mot andra myndigheter och de konsekvenser som följer av olika organisationsalternativ.

I kapitel 6 redogör vi för olika möjliga organiseringsmodeller för den verksamhet som bedrivs av Nämnden för statligt stöd till trossamfund. I kapitlet redovisar vi även Statskontorets förslag och konsekvensanalys.

I kapitel 7 redovisas Statskontorets författningsförslag och en tillhörande författningskommentar.

Projektbemanning

Denna rapport har utarbetats av chefsjuristen Johan Sørensson.

Den interna referensgruppen har bestått av utredarna Pia Brundin, Rebecca Hort och Lina Nyberg.

2 En nulägesbild av Nämnden för statligt stöd till trossamfund

I detta kapitel redogör vi för verksamhet och nuvarande organisation hos Nämnden för statligt stöd till trossamfund. Kapitlet innehåller även en beskrivning av styrningen av Nämnden.

2.1 Bakgrund

År 1971 infördes statsbidrag till fria trossamfund, det vill säga andra samfund än Svenska kyrkan. Mottagare var i första hand de traditionella frikyrkorna. Efter hand vidgades stödet till att också omfatta den katolska kyrkan, de judiska församlingarna, de ortodoxa samfunden och de muslimska organisationerna. I dag finns det 64 bidragsberättigade samfund, varav en del är organiserade i samverkansorgan (se *bilaga 2*). Totalt organiserar de cirka 700 000 personer, att jämföra exempelvis med Svenska kyrkan som har 6,3 miljoner medlemmar.

Under lång tid fanns det en tveksamhet på många håll inför statsbidrag till trossamfunden. Det fanns en rädsla för att staten skulle lägga sig i trossamfundens angelägenheter genom att ställa begränsande villkor för att bevilja bidragen. Detta har hanterats genom att kraven för att bli ett bidragsberättigat trossamfund i första hand är formella. Sådana krav är bland annat att det ska finnas stadgar med ändamål och beslutsordning, en styrelse och att samfundet ska vara stabilt och ha livskraft. Enligt regeringen innebär det att samfundet som regel ska organisera minst 3 000 personer och vara verksamt på flera platser i landet.¹ En viss prövning sker dock även av trossamfundens verksamhet. Enligt den nuvarande lydelsen av lagen (1999:932) om stöd till trossamfund får statsbidrag

¹ Ekström, Sören. *Staten, trossamfunden och samhällets grundläggande värderingar*, 2011

endast lämnas till ett trossamfund som bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på.

I budgetpropositionerna för de senaste åren anger regeringen att trossamfundet på många områden kompletterar där staten inte räcker till. Trossamfundet kan genom sin verksamhet bidra till större kunskap, förståelse och respekt för olika trosriktningar. Regeringen pekar även på trossamfundens betydelse för integrationen, vid större olyckor och kriser, genom den andliga vården inom sjukvården samt för demokratin.²

Statsbidragen fördelades inledningsvis av Sveriges frikyrkoråds samarbetsnämnd och därefter (från 1974) av Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfundet. Från år 1989 betraktades Samarbetsnämnden som en myndighet. Efter den 1 januari 2000 definierades myndigheten som en nämndmyndighet.³ Samarbetsnämnden bytte namn den 1 januari 2008, och blev då Nämnden för statligt stöd till trossamfund.

2.2 Nämndens verksamhet

Nämndens uppgifter anges i förordningen (2007:1192) med instruktion för Nämnden för statligt stöd till trossamfund. Uppgifterna är följande:

1. Pröva och besluta om statsbidrag samt ha en fortlöpande dialog med bidragsberättigade samfund om förutsättningarna för stödet.
2. Handlägga frågor om trossamfundens roll i krisberedskap och samordning.
3. Ha kontakt med och samverka med andra myndigheter och organisationer i frågor som rör trossamfund.

² Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014*, utgiftsområde 17, prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*, utgiftsområde 17 och prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2015*, utgiftsområde 17

³ Ds 1999:12, *Statens stöd till andra trossamfund än svenska kyrkan*

Bidrag till trossamfunden

Regeringen beslutar om vilka trossamfund som kan få stöd. Trossamfundet förtecknas i förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund. Statsbidraget fördelas som organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag.

Organisationsbidrag får inte påverka trossamfundens egna prioriteringar. Bidraget fördelas som grundbidrag och rörligt bidrag. Grundbidraget till ett trossamfund ska enligt Nämndens tillämpningsföreskrifter utgöra 70 procent av föregående års organisationsbidrag. Det rörliga bidraget avgörs av hur många personer som trossamfundet organiserar.

Verksamhetsbidraget får lämnas för teologisk utbildning eller andlig vård inom sjukvården. Projektbidrag får lämnas som lokalbidrag, etableringsbidrag och som särskilt utbildningsbidrag för funktionärer inom trossamfund som saknar egna utbildningsinstitutioner i Sverige.

År 2015 har Nämnden fått cirka 92 miljoner kronor att fördela. Av anslaget ska minst 10 miljoner kronor användas för verksamhetsbidrag. Minst 16 miljoner kronor av anslaget ska användas för projektbidrag. Av dessa ska minst 10 miljoner kronor användas till säkerhetshöjande åtgärder.

Nämnden kan besluta att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut, om det kan antas att bidraget har beviljats på felaktiga uppgifter. Nämnden får också besluta att ett bidrag ska betalas tillbaka. Det kan ske om bidraget har beviljats på felaktiga uppgifter, om det inte används för det ändamål det har beviljats för eller om redovisningen är bristfällig.⁴ Kontroll sker genom myndighetens försorg, men också efter tips av andra, exempelvis Polisen.

Fortlöpande dialog om mål och förutsättningar för stödet

Den formella dialogen med trossamfundet sker i första hand inom ramen för det råd som ska finnas vid myndigheten. Rådet består av

⁴ 19–20 §§ förordningen (1999:974) om statligt stöd till trossamfund

representanter för alla de bidragsberättigade trossamfunden och sammanträder regelmässigt två gånger per år.

Nämnden och dess kansli samverkar därutöver på flera andra sätt med trossamfunden, bland annat med de tre samverkansorgan som finns: Ortodoxa och österländska kyrkors ekonomiska råd, Islamiska samarbetsrådet och Sveriges buddhistiska samarbetsråd. Nämnden har sedan 2012 en handläggare med särskild uppgift att stödja muslimska och ortodoxa samfund.

Samordning av trossamfundens krisberedskap

Arbetet med trossamfundens krisberedskap sker både proaktivt och under pågående kriser. Det proaktiva arbetet sker i första hand genom utbildningar som ska öka kunskapen om trossamfundens roll i krisberedskapen, samt genom att skapa kontakter mellan trossamfunden och exempelvis kommuner och länsstyrelser. Under 2014 bistod myndigheten även med kontakter mellan trossamfunden, myndigheter och kommuner i ett antal kriser, vid bland annat skogsbranden i Västmanland. Arbetet bedrivs i nära samarbete med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.⁵

Samverkan med myndigheter och organisationer

Nämnden för statligt stöd till trossamfund deltar i ett antal olika sammanhang i frågor som rör religions- och trossamfundsfrågor. Under 2014 skedde detta dels i olika råd och nätverk där Nämnden fanns representerade, dels genom att Nämnden deltog i MR-dagarna (ett forum för mänskliga rättigheter) och i seminarier under Almedalsveckan.⁶

Expertmyndighet i trossamfundsfrågor

Nämnden har kommit att användas som en expertmyndighet i trossamfunds- och religionsfrågor. Myndigheten har bland annat getts ett antal regeringsuppdrag inom ramen för demokrati-, diskriminerings- och jämställdhetspolitiken.

⁵ Nämnden för statligt stöd till trossamfund, *Årsredovisning 2014*

⁶ Nämnden för statligt stöd till trossamfund, *Årsredovisning 2014*

Myndigheten har under de senaste åren genomfört följande regeringsuppdrag:

- Uppdrag att utvidga dialogen med trossamfunden för att stimulera arbetet med demokrati och demokratiska värderingar (inom ramen för regeringens *Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbekämpande extremism*), regeringsuppdrag 2012.
- Analys av behovet av kompetensutveckling för trossamfundsledare och förslag på åtgärder på området, i syfte att värna demokratin och samhällets uppbyggnad, regeringsuppdrag 2013.
- Uppdrag att ta fram en handledning om arbete med interreligiösa och mångkulturella råd inom ramen för kommuners och landstings ansvar för krisberedskap och social hållbarhet, regeringsuppdrag 2013.
- Uppdrag att stimulera trossamfundens arbete med informationsinsatser inför Europaparlamentsvalet respektive de nationella allmänna valen 2014, regeringsuppdrag 2014.
- Uppdrag om hur barnnärskap och tvångsaktenskap ska förhindras, regeringsuppdrag 2014.
- Kartläggning av främlingsfientliga handlingar mot trossamfunden, regeringsuppdrag 2014.

Flera av dessa uppdrag har presenterats och diskuterats vid Nämndens rådsmöten.⁷

Nämnden har en egen skriftserie. Den första skriften gavs ut 2012. Den femte och senaste publicerades i september 2015.

2.3 Myndighetens organisation och resurser

Myndigheten är en nämndmyndighet, som leds av en nämnd som består av nio ledamöter och lika många ersättare. Nämnden tillsätts av regeringen men nomineras av myndighetens råd, som består av representanter för trossamfunden.

⁷ Nämnden för statligt stöd till trossamfund, *Årsredovisning 2014*

Myndighetens råd

Myndigheten har ett råd som består av representanter för de trossamfund som är berättigade till statsbidrag. De 19 bidragsberättigade trossamfund som inte ingår i ett samverkansorgan har en representant i rådet. Samverkansorganen Islamiska samarbetsrådet och Ortodoxa och österländska kyrkors ekonomiska råd har vardera två representanter i rådet. Sveriges Buddhistiska Samarbetsråd har en representant i rådet.

Förutom att nominera ledamöter och ersättare till nämnden ska rådet behandla principiella frågor om bidrag och tillämpningsföreskrifter för olika bidrag, samt behandla övriga frågor inom Nämndens verksamhetsområde som är av gemensamt intresse för de bidragsberättigade trossamfunden. Ordföranden i nämnden ska vara ordförande i rådet.

Rådet sammanträder som regel två gånger per år.

Myndighetens råd är inte detsamma som Regeringens råd för kontakt med trossamfunden. Regeringens råd är ett dialogforum som regeringen bjuder in de bidragsberättigade trossamfunden till. Där diskuterar man bland annat trossamfundens villkor och förutsättningar. Ibland har regeringen påkallat möten i särskild ordning, bland annat i det akuta säkerhetsläget efter attentaten i Paris och Köpenhamn.⁸

Nämnden

Myndigheten led av en nämnd. Av de nio ledamöterna i nämnden nomineras sex stycken efter förslag av följande samfund:

- Islamiska samarbetsrådet
- Judiska centralrådet
- Ortodoxa och österländska kyrkors ekumeniska råd
- Pingst – fria församlingar i samverkan
- Romersk-Katolska kyrkan i Sverige
- Equmeniakyrkan

Resterande tre ledamöter nomineras efter förslag av övriga trossamfund.

Bland ledamöterna utser nämnden en vice ordförande.

⁸ Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*, utgiftsområde 17

De flesta bidragsbeslut som beslutas av nämnden har beretts av en av flera beredningsgrupper. Beredningsgruppernas sammansättning och arbetsuppgifter regleras i myndighetens arbetsordning.

Nämnden sammanträder som regel fyra gånger per år.

Kansli

Till Nämnden finns ett kansli knutet. Kansliet leds av en generalsekreterare, som anställs av nämnden. I september 2014 var 11 personer anställda vid Nämnden, motsvarande cirka 8 årsarbetskrafter. Av de anställda hade sju en tillsvidareanställning och fyra var visstidsanställda. I dag⁹ är åtta personer anställda vid myndigheten, varav en är visstidsanställd.

Myndighetens förvaltningsanslag

Myndighetens förvaltningsanslag för 2015 är drygt 9,7 miljoner kronor. För budgetåret 2012 höjdes förvaltningsanslaget med 40 procent. Syftet med höjningen var att myndigheten skulle få möjlighet att

- bättre kunna möta de ökande behoven av stöd till trossamfunden
- vara expert i allmänna religions- och trossamfundsfrågor
- möta de ökande kraven på fördelning och uppföljning av statsbidraget.¹⁰

Inför 2015 tillfördes myndigheten ytterligare 1,5 miljoner kronor för att bland annat fortsätta arbetet med kompetenshöjande fortbildning för trossamfunden. Därutöver flyttades 1 miljon från bidragsdelen till förvaltningen, för att täcka kostnaderna för administration av statsbidraget till andlig vård i sjukvården.¹¹

2.4 Ansvars- och arbetsfördelning

Myndighetens senaste arbetsordning beslutades den 2 juni 2014. I denna ingår en lista över hur ärenden fördelas mellan nämnd och generalsekreteraren, det vill säga kanslichefen. Arbetsordningen får endast ändras

⁹ Den 10 oktober 2015

¹⁰ Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*, utgiftsområde 17

¹¹ Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*, utgiftsområde 17

vid ett nämndsammanträde där ändringsförslaget i förväg har varit uppsatt på föredragningslistan.

Enligt arbetsordningen ska kanslichefen leda kansliets arbete och ansvara för beredning och verkställighet av nämndens beslut. Kanslichefen får avgöra följande ärenden:

- Vissa remisser
- Skrivelser till regeringen och riksdagen
- Regeringsuppdrag och skriftliga redovisningar av dessa
- Rapporter
- Kompletteringar, förklaringar och upplysningar i bidragsärenden
- Redovisningar enligt 19 och 20 §§ i förordningen om statsbidrag till trossamfund
- Kontroll enligt punkt 7 i Nämndens tillämpningsföreskrifter, allmänna regler
- Frågor som berör trossamfundens roll i krisberedskapssamordning

Kanslichefen förfogar också över myndighetens medel. Förfoganderätten gäller utan begränsning, om inte något annat har beslutats.

Enligt vår intervju med nämndens ordförande har kanslichefen ansvaret för all verksamhet som inte avser bidragsgivning. Nämnden får regelbundet information om all verksamhet, men vid sidan av de myndighetsövergripande besluten om årsredovisning, budgetunderlag och så vidare, fattar nämnden endast beslut i ärenden om bidrag. Kanslichefen har även en underförstådd behörighet att besluta om att tillfälligt stoppa bidragsutbetalningar.

Av nämndens protokoll går att utläsa att av alla ärenden som har behandlats av nämnden under de senaste fem åren och som har resulterat i ett formellt beslut är det endast ett fåtal som har rört något annat än statsbidrag eller myndighetsövergripande frågor (såsom beslut om årsredovisning eller budgetunderlag). Inget beslut under denna tid har fattats i strid med den föredragandes rekommendation. Enligt kanslichefen har nämnden endast i ett fall under 16 år beslutat något annat än vad kansliet har rekommenderat och i det fallet gällde det en administrativ fråga.

Kanslichefen uppger att hans arbete fördelar sig på att fatta principiella beslut inom bidragsgivningen (25 procent av arbetstiden), att delta i uppstarten av nya projekt, att hålla kontakt med olika samverkanspartners inklusive andra myndigheter och Regeringskansliet, samt att arbetsleda kansliet.

Enligt myndighetens årsredovisning för 2014 fördelade kansliet sina resurser på följande sätt:

Tabell 1 Fördelning av tid och förvaltningskostnader

År 2014	Antal tjänster	Kostnad (kr)
Bidragsgivning	2,15	1 584 210
Dialogforum	0,8	515 789
Krisberedskap	0,8	589 475
Allmänt stöd	0,9	663 158
Expertroll	0,8	589 475
Allmänt/Övrigt	1,3	957 895
Administrativa och verksamhetsrelaterade		2 680 116
Summa		7 580 118

Källa: Nämnden för statligt stöd till trossamfund, *Årsredovisning 2014*, s. 31 f.

3 En kartläggning av Nämndens utmaningar

I detta kapitel diskuterar vi hur den nuvarande ledningsformen påverkar förutsättningarna för Nämnden för statligt stöd till trossamfund. Vi fokuserar på de svårigheter som finns i dagens organisationsform.

3.1 Behov av nya strukturer för styrning

Aviserad översyn blev aldrig av

Redan för tio år sedan initierades frågan om att se över Nämnden för statligt stöd till trossamfunds verksamhet. I budgetpropositionen för 2005 angav regeringen att den under hösten 2004 hade för avsikt att besluta om en översyn av vissa frågor på trossamfundsområdet. Översynen skulle omfatta bland annat former för stödet till trossamfund och sammansättningen av Nämnden för statligt stöd till trossamfund, samt frågan om det register över trossamfunden som fördes av Kammarkollegiet. Den planerade översynen kom dock aldrig till stånd.

Verksamheten har utökats allt mer

Nämndens verksamhet har blivit allt bredare ända sedan myndigheten bildades. År 2007 lades krisberedskap till myndighetens uppdrag och sedan dess har det funnits en allt större villighet från regeringens sida att lägga specifika uppdrag på Nämnden. Dessa uppdrag har inte varit kopplade till utbetalningen av statsbidrag, utan har framför allt gällt demokratifrågor och utbildning av trossamfunden. Myndighetens grundläggande funktion har därmed förändrats.

Det statliga stödet till trossamfunden räknas i dag som en av fem grunduppgifter. Knappt en fjärdedel av myndighetens resurser för förvaltning används i dag för bidragsverksamheten.

Omfattande delegation till kanslichefen

Myndighetens nämnd beslutar om att bevilja det statliga stödet men har därutöver valt att delegera många beslut till kanslichefen. Nämnden fattar i dag de flesta beslut som gäller statsbidraget och de myndighetsövergripande besluten om exempelvis verksamhetsplaner och budgetunderlag. Därutöver har dock beslutsfattandet delegerats till kanslichefen. Det är exempelvis kanslichefen som beslutar om redovisningarna av de regeringsuppdrag som myndigheten får. Det är också kanslichefen som, vid misstanke om något felaktigt, beslutar om att tillfälligt stoppa utbetalningen av fattade bidragsbeslut. Detta sker utan formell delegation.

Nämnden får mycket information men fattar få beslut

Myndighetens nämnd sammanträder fyra gånger per år. Antalet beslut som fattas vid varje möte är litet. Även om det fattas beslut vid mötena så utgörs huvuddelen av alla ärenden på dagordningen av information från kansliet till nämnden.

När vi talar med nämndledamöterna poängterar de att det är viktigt för dem att vara delaktiga och ha inflytande i myndighetens arbete. Myndigheten fyller flera viktiga funktioner. Det är ett forum där trossamfunden, som inte sällan står långt ifrån varandra i olika frågor, kan samlas och samarbeta. Myndigheten är en viktig faktor och förebild för det demokratiseringsarbete som sker i många av trossamfunden och bidrar också till ökad kunskapsuppbyggnad i samfunden. Genom nämnden garanteras att trossamfunden har regelbunden kontakt.

Nämnden anser också att den fyller en funktion som kontrollorgan för att besluten om statsbidrag hanteras på ett korrekt sätt, även om besluten i sig är förutbestämda som en följd av ett strikt regelverk.

Nämndens beslut är framför allt av formell karaktär

Nämnden fattar som sagt beslut framför allt kring statsbidragen till trossamfunden. Handlingsutrymmet är dock begränsat, eftersom i det i gällande författning och de tillämpningsanvisningar som myndigheten har fastställt är relativt tydligt angett om hur mycket stöd de olika trossamfunden ska få.

Såväl riksdagen och regeringen som Nämnden i dess interna regelverk verkar ha tagit hänsyn till det komplicerade förhållandet att trossamfunden genom nämnden själv har inflytande över hur mycket bidrag som var och en av de bidragsberättigade trossamfunden ska få. Exempelvis ska regeringen, och inte myndigheten, besluta om vilka trossamfund som är bidragsberättigade.¹² Ansökningarna om stöd handläggs inom Nämnden av ett antal beredningsgrupper och enligt vissa mallar innan de presenteras för nämnden. Kansliet har dessutom upprättat ett beslutsförslag. Nämnden kan därför sägas ha ett relativt begränsat reellt utrymme att besluta om hur bidragen ska fördelas.

Nämndens inriktning har förändrats

Det har i viss utsträckning skett en förskjutning i vilka som utses som nämndledamöter. När myndigheten var ny var det i huvudsak kyrkoredare från olika samfund som nominerades att sitta i nämnden. I dag har nämndledamöterna inte samma framträdande roll i trossamfunden, utan de är som regel ekonomiansvariga eller arbetar i den administrativa verksamheten på annat sätt.

Regeringen har inte något reellt inflytande över vem som sitter i nämnden. Till exempel gör Regeringskansliet inte någon kontroll (exempelvis säkerhetsprövning) av dem som nomineras. Representanter för Regeringskansliet träffar inte heller de nominerade innan de utses.

¹² Det finns dock skäl att påpeka att Nämnden är en remissinstans i regeringens ärenden om bidragsansökningar. Regeringen har beslutat att avslå ansökan från trossamfundet Jehovas vittnen om statligt bidrag. I överklagande av regeringens beslut har Jehovas vittnen bland annat angett att redan det faktum att Nämnden för statligt stöd till trossamfund har rätt att yttra sig i dessa ärenden står i strid med Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande skyldigheterna (Europa-konventionen). Högsta förvaltningsdomstolen har två gånger upphävt regeringens beslut och visat det åter för ny handläggning. Se Högsta förvaltningsdomstolens domar den 2 mars 2011 (HFD 2011 ref. 10) och den 12 november 2013 (Mål nr 4496-12). Ansökan, som ursprungligen gjordes i augusti 2007, handläggs för närvarande åter av regeringen.

I expertrollen hämtas kunskaper in på andra sätt än genom nämnden

Den verksamhet som Nämnden för statligt stöd till trossamfund utövar vid sidan av statsbidragsverksamheten bedrivs ofta i projektform eller i samverkan med andra myndigheter och organisationer. I dessa sammanhang har Nämnden inte sällan kontakt med andra representanter för trossamfundet än de som sitter i nämnden.

När vi talar med de anställda vid kansliet uppger de att de visserligen regelbundet redovisar verksamheten för nämnden, men att detta är av liten eller ingen betydelse för hur verksamheten ska utvecklas. Enligt kanslipersonalen får de inte några direktiv från nämnden. Den kunskap som man behöver få från trossamfundet hämtas i stället in på annat sätt i de olika uppdragen.

Myndighetens status och namn har betydelse

I samband med stat-kyrka-reformen 2000 fanns det en diskussion om huruvida det var lämpligt att inordna arbetet med det statliga stödet i en myndighet eller om det vore bättre att arbetet bedrevs i en civilsamhällsorganisation.¹³ I dag finns inte samma diskussion. Däremot anger representanter för myndigheten att det finns stora fördelar med att kunna säga att man är en myndighet, både gentemot trossamfundet och i samarbetet med andra myndigheter, kommuner och organisationer. Eftersom Nämnden för statligt stöd till trossamfund på många håll inte är känd, krävs det dock ofta att man förtydligar att Nämnden är en myndighet.

Regeringens styrning blir svag när det inte finns någon mottagare

Från Kulturdepartementets sida finns det en uppfattning om att ansvarsförhållandena i myndigheten är otydliga. Det gäller i synnerhet i de delar av myndighetens verksamhet som ligger utanför statsbidragsfrågorna. Departementet bedömer visserligen att myndighetens arbete i dag håller hög kvalitet, men att det är otydligt vem som är mottagare av regeringens styrning i praktiken. Detta beror på att myndighetens formella ledning

¹³ Ds 1999:12, *Statens stöd till andra trossamfund än svenska kyrkan*

inte tar ansvar för all verksamhet. Detta accentueras också av att kanslichefen, som i praktiken är den som tar emot och rapporterar regeringsuppdragen, inte är förordnad av regeringen utan av nämnden.

3.2 Sammanfattande iakttagelser

Ingen har ett helhetsgrepp om myndigheten

I dag har nämnden i hög grad överlämnat till sin kanslichef att besluta i och att ansvara för verksamheten. Det gäller i synnerhet den del av verksamheten som inte rör statsbidragsfrågorna. Nämndens insyn i dessa frågor inskränker sig till att bli informerade vid sammanträdena fem gånger per år.

Kanslichefen som är anställd av nämnden blir därmed den främsta motparten av regeringens styrning gentemot nämnden. Samtidigt måste det konstateras att nämnden, på samma sätt som den har beviljat behörigheten att fatta beslut, kan dra in delegationen om kanslichefen inte agerar inom de befogenheter som nämnden har gett honom.

Genom den omfattande delegationen till kanslichefen förefaller det som att nämnden har svårt att i realiteten ta ansvar för myndighetens hela verksamhet. Därmed blir det svårt för nämnden att upprätthålla kravet på att fungera som myndighetsledning, med de krav som följer enligt myndighetsförordningen.

I verksamheten är samverkan med trossamfunden centralt

I alla delar av Nämndens verksamhet är det centralt att det finns en fungerande samverkan med trossamfunden. I statsbidragsfrågorna fungerar denna samverkan genom nämnden. I andra sammanhang måste dock Nämnden, det vill säga kansliet, söka andra arbetsformer där trossamfunden kan involveras. Detta verkar i första hand ske genom att man knyter till sig expertkompetenser ur trossamfunden.

4 Myndigheternas ledningsformer

I tidigare kapitel har vi presenterat och diskuterat den nuvarande situationen för Nämnden. I uppdraget till Statskontoret har regeringen angett att vi med utgångspunkt i problembilden ska överväga vilken ledningsform som är mest lämplig. För att kunna göra den analysen ägnar vi detta kapitel åt att redogöra för de olika ledningsformer som tillämpas i den svenska statsförvaltningen. Beskrivningen bygger på Statskontorets kartläggning och analys av myndigheternas ledningsformer, som presenterades i en rapport i februari 2014.¹⁴

4.1 De reglerade ledningsformerna

I myndighetsförordningen (2007:515) anges att det finns tre ledningsformer. En myndighet leds enligt förordningen av något av följande tre alternativ:

- En myndighetschef (enrådighetsmyndighet)
- En styrelse (styrelsemyndighet)
- En nämnd (nämndmyndighet)

Enligt 3 § myndighetsförordningen ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska se till att

- verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen
- den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt
- myndigheten hushållar väl med statens medel.

¹⁴ Statskontoret, *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, 2014:4

Enrådighetsmyndighet

Enrådighetsmyndigheter leds av en myndighetschef som sköter den löpande verksamheten och som har ansvar för myndighetens verksamhet inför regeringen.

Regeringen kan bestämma att det ska finnas ett insynsråd vid myndigheten. Ett insynsråd ska utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd, men har inte några beslutsbefogenheter. Myndighetschefen ska vara ordförande i insynsrådet och hålla rådet informerat om verksamheten.

Styrelsemyndighet

I en styrelsemyndighet har regeringen tillsatt en styrelse med ett antal ledamöter som gemensamt svarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. I styrelsemyndigheter finns även en myndighetschef som tillsätts av regeringen. Myndighetschefen ska ingå i styrelsen, men får inte vara dess ordförande eller vice ordförande. Myndighetschefen svarar för den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Myndighetschefen ska även hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut.

Nämndmyndighet

I nämndmyndigheter är det nämnden i sin helhet som är myndighetens ledning och ansvarar för verksamheten inför regeringen. Ärenden får i undantagsfall beslutas på något annat sätt än av nämnden i dess helhet. Nämnden tillsätts av regeringen, som enligt huvudregeln beslutar om vem av ledamöterna som ska vara ordförande respektive vice ordförande.

Regeringen ska besluta om myndigheten ska ha ett kansli. Detta ska i så fall ledas av en kanslichef som ska följa de direktiv och riktlinjer som nämnden beslutar. I några nämndmyndigheter utser regeringen kanslichefen, men i de flesta fall anställs hon eller han av nämnden.

I vissa fall utförs kansligöromålen av en annan myndighet. Värmdigheten ansvarar i så fall inför regeringen för de uppgifter som den ska

sköta. Vårdmyndigheten och nämndmyndigheten ska reglera upplåtelsen av lokaler och fördelningen av uppgifter i en överenskommelse.

4.2 Andra sätt att organisera en myndighet

De tre ledningsformerna som finns i myndighetsförordningen, som trädde i kraft den 1 januari 2008, är de enda ledningsformer som numera finns reglerade i författning. Tidigare var det vanligt med en styrelse med begränsat ansvar, vilket också var en reglerad ledningsform. De myndigheter som tidigare hade letts av styrelse med begränsat ansvar blev som regel enrådighetsmyndigheter med ett insynsråd när myndighetsförordningen beslutades. Några av dem blev styrelsemyndigheter.¹⁵

Statskontoret visade i kartläggningen från 2014 att antalet ledningsformer är betydligt fler än de tre som regleras i myndighetsförordningen. Av 370 kartlagda myndigheter var det endast 218 som hade organiserats på något av de tre sätt som myndighetsförordningen föreskriver. Av de övriga 152 var majoriteten antingen domstolar eller högskolor/universitet.¹⁶

Särskilda beslutsorgan

I kartläggningen 2014 konstaterade Statskontoret att det är relativt vanligt med särskilda beslutsorgan i myndigheterna. Det fanns sammanlagt 97 särskilda beslutsorgan, fördelade på 51 myndigheter.¹⁷

Vad som är ett särskilt beslutsorgan definieras inte i myndighetsförordningen, utan beslutas om av regeringen och regleras i myndighetens instruktion. Beslutsorganens uppgifter regleras i instruktionen och kan ligga vid sidan av myndighetens övriga verksamhet. Som regel innebär uppgiften att det särskilda beslutsorganet ska fatta någon form av beslut inom ett avgränsat område. Regeringen utser beslutsorganets ledamöter.

¹⁵ Statskontoret, *Förändrade ledningsformer. Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen*, 2008:11

¹⁶ Statskontoret, *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, 2014:4

¹⁷ Statskontoret, *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, 2014:4

Myndighetens ledning har dock ett helhetsansvar för verksamheten, inklusive beslutsorganets verksamhet.¹⁸

4.3 Val av ledningsform

När regeringen ska besluta om vilken ledningsform som ska gälla för en viss myndighet ska utgångspunkter för valet vara

- arten på myndighetens verksamhet
- politiska prioriteringar
- regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt.¹⁹

I den förvaltningspolitiska propositionen²⁰ anger regeringen vilka typer av verksamhet som passar för vilken ledningsform. Ledningsformen enrådighetsmyndighet är lämplig för verksamheter som kan karaktäriseras som något av följande:

- Verksamhet som i hög grad är styrd av lag
- Verksamhet som i huvudsak är av rutinärende- och servicekaraktär
- Verksamhet av främjande karaktär
- Myndighet med ett litet finansiellt ansvar

Enligt regeringen är ledningsformen styrelsemyndighet lämplig för följande verksamhetstyper:

- Myndigheter som beslutar om medel i stor omfattning
- Myndigheter med stora anslag eller transfereringar
- Myndigheter som förvaltar stora tillgångar, forskningsintensiv eller kunskapsproducerande verksamhet
- Verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner eller landsting

¹⁸ Jämför Finansdepartementet, Enheten för statlig förvaltningsutveckling, *Förvaltningsmyndigheternas ledning – riktlinjer för val av ledningsform*, PM 2007-06-08

¹⁹ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 108 f.

²⁰ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Enligt regeringen bör ledningsformen nämndmyndighet användas sparsamt och en förutsättning bör vara att kollektivt beslutsfattande är nödvändigt för verksamheten. Ytterligare ett krav är att myndighetens uppgifter är väl avgränsade. Ofta är uppgifterna reglerade i lag.

Riktlinjer för valet av ledningsform

Inför ikraftträdandet av myndighetsförordningen tog Finansdepartementet fram en promemoria med riktlinjer för val av ledningsform. Detta skedde bland annat mot bakgrund av att den då ganska vanliga ledningsformen styrelse med begränsat ansvar inte längre skulle finnas reglerad. I promemorian anges att ledningsformen enrådighetsmyndighet tillgodoser regeringens behov av en stark och direkt styrning. Ledningsformen styrelsemyndighet tillgodoser regeringens behov av att kunna ge myndigheten en stor frihetsgrad och ett stort utrymme för strategiska vägval.²¹ Motsvarande resonemang finns dock inte med i den förvaltningspolitiska propositionen eller i en senare uppdatering av promemorian.²²

4.4 Betydelsen av ledningsform för styrningen

Statskontoret bedömde i kartläggningen och analysen av myndighetens ledningsformer från 2014 att ledningsformen i praktiken förefaller ha större betydelse för myndigheten och dess interna arbete än vad den har för regeringen och dess styrning av myndigheten. I en styrelsemyndighet är handläggningen, på gott och ont, trögare än vad den är i en enrådighetsmyndighet. Styrelser fyller överlag en annan roll som beslutsfattare och granskare av myndighetens verksamhet än vad ett insynsråd i en enrådighetsmyndighet kan göra.

Eftersom det inte finns så många formella regler om hur styrningsarbetet ska bedrivas i praktiken påverkas dock styrningen och ledningen av den enskilda myndigheten i stor utsträckning av vilka tolkningar de inblandade aktörerna gör av vilken betydelse ledningsformen ska ha och hur

²¹ Finansdepartementet, Enheten för statlig förvaltningsutveckling, *Förvaltningsmyndigheternas ledning – riktlinjer för val av ledningsform*, PM 2007-06-08

²² Socialdepartementet, Enheten för statlig förvaltning, *Vägledning vid val av myndigheters ledningsformer*, PM 2013-01-28

väl dessa tolkningar stämmer överens med varandra. Av särskild vikt är myndighetschefens syn på den egna uppgiften och hur denne uppfattar värdet av stöd i beslutsfattandet. Det gäller i såväl enrådighetsmyndigheter som i styrelsemyndigheter.²³

Regeringen styr nämndmyndigheter mindre

Enligt Statskontorets bedömning i kartläggningen och analysen hade regeringen inte utnyttjat valet av ledningsform som ett strategiskt styrinstrument i särskilt hög grad. Statskontoret kunde inte se att styrelsemyndigheter hade fått ett större strategiskt handlingsutrymme än vad enrådighetsmyndigheter hade fått. Styrningen av såväl styrelsemyndigheter som enrådighetsmyndigheter präglades av en tämligen omfattande styrning från regeringens sida, med täta kontakter mellan myndighet och regeringsföreträdare. Statskontoret bedömde dock att det fanns en skillnad mellan nämndmyndigheterna och myndigheterna som leddes med andra ledningsformer. Nämndmyndigheterna är i regel små och hanterar frågor där regeringen förefaller vilja hålla ett avstånd snarare än att styra i detalj.²⁴

Den operativa chefen har störst betydelse för regeringen

I studien 2014 konstaterade Statskontoret även att studien inte gav tillräckligt underlag för att dra några långtgående slutsatser om styrningen av nämnderna. När det gällde den nämnd som hade studerats mest ingående, E-legitimationsnämnden, var både kanslichefen och nämndordföranden delaktiga i kommunikationen med departementet. Det föreföll också som att myndighetschefen är den viktigaste posten för regeringen att tillsätta i enrådighetsmyndigheter och styrelsemyndigheter. Det styrktes bland annat av att det inte fanns något gemensamt arbetssätt i Regeringskansliet vid tillsättande av styrelseledamöter eller insynsrådsledamöter.²⁵

²³ Statskontoret, *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, 2014:4, s. 124 ff.

²⁴ Statskontoret, *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, 2014:4, s. 121 ff.

²⁵ Statskontoret, *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, 2014:4, s. 124

5 Alternativa sätt att organisera Nämndens verksamhet

Med utgångspunkt i myndighetsförordningens regler för ledningsformer (se kapitel 4) kan vi konstatera det inte finns ett obegränsat antal alternativ för hur Nämnden kan organiseras. Exempelvis torde det vara uteslutet att omorganisera Nämnden till en styrelsemyndighet. De tre alternativ som i huvudsak finns tillgängliga är för det första att bibehålla nuvarande organisation med en kanslichef som tillsätts av nämnden. För det andra kan man behålla Nämnden som en nämndmyndighet, men bestämma att regeringen tillsätter kanslichefen. För det tredje kan Nämnden omorganiseras till en enrådighetsmyndighet, på samma sätt som flera andra nämndmyndigheter har reformerats.

I detta kapitel jämför vi Nämndens organisationsform med några andra myndigheters. Urvalet av jämförelsemyndigheter har företrädesvis skett utifrån att de ska vara ungefär jämnstora med Nämnden, att de beslutar om statligt stöd eller att de vid sidan av sina beslutande uppgifter bedriver annan verksamhet, exempelvis främjande.

Kapitlet inleds med en redogörelse för de allmänna förutsättningarna för de befintliga nämndmyndigheterna.

5.1 Allmänt om nämndmyndigheterna

Sedan den 1 juli 2015 är 54 av de 348 myndigheterna i Sverige nämndmyndigheter. Nämndmyndigheterna har, med något undantag, gemensamt att de fattar beslut i den kollektiva beslutsförsamlingen, det vill säga nämnden.

Eftersom nämndmyndigheterna finns under alla departement skiljer sig verksamheten och karaktären hos besluten åt. En grupp nämndmyndigheter kallas ofta för domstolsliknande nämndmyndigheter, eftersom att det ställs krav på att nämndens ordförande ska ha domarerfarenhet och

för att nämndmyndigheten prövar överklaganden av en annan myndighets beslut. De domstolsliknande myndigheterna är exempelvis Nämnden mot diskriminering, Rättshjälpsnämnden, Statens överklagandekommitté och Överklagandekommittén för högskolan. För sammanlagt 29 av nämndmyndigheterna ställs särskilda behörighetskrav för den som ska utses till ordförande. Ibland krävs detsamma för vice ordföranden.

De flesta av nämndmyndigheterna är små. Störst är Sameskolstyrelsen som bland annat ansvarar för utbildning i sameskolan och som har över 80 personer anställda. Tolv nämndmyndigheter har fem eller fler anställda. Nämnden för statligt stöd till trossamfund hade vid utgången av 2014 åtta anställda. Många nämndmyndigheter har inte någon heltidsarbetande person, utan arbetet utförs på procentandelar av en årsarbetskraft av någon som är anställd i en annan myndighet.

I 52 av nämndmyndigheterna är det regeringen som tillsätter den beslutande nämnden. I Krigsförsäkringsnämnden tillsätts ledamöterna i nämnden av Finansinspektionen och i Sameskolstyrelsen tillsätts ledamöterna av Sametinget. Inte sällan utses ledamöterna för att de har en viss kompetens som har pekats ut i instruktionen eller för att de, precis som i Nämnden för statligt stöd till trossamfunds fall, har föreslagits av en part som berörs av nämndmyndighetens verksamhet.

5.2 Nämndmyndighet med underställd kanslichef

Eftersom myndigheterna är små är det många nämndmyndigheter som inte har något eget kansli. I stället ansvarar en annan myndighet för nämndmyndighetens administration och kansligöromål.

De allra flesta nämndmyndigheter med eget kansli anställer sina egna kanslichefer. Det gäller även Nämnden för statligt stöd till trossamfund. Kanslichefen är då som regel tillsvidareanställd och ansvarar för den löpande verksamheten. Inte sällan har kanslichefen en viss delegation att fatta beslut i nämndens ställe.

De flesta nämndmyndigheter har, till skillnad från Nämnden, endast en uppgift. Denna uppgift är som huvudregel att fatta beslut. En av få nämndmyndigheter som har ett bredare uppdrag är Domarnämnden.

Domarnämnden – ett exempel på en nämndmyndighet med bredare uppdrag²⁶

Domarnämnden har till främsta uppgift att lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare eller hyresråd. Myndigheten ska också bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att tillgodose rekryteringsbehovet av ordinarie domare. Myndigheten är en nämndmyndighet med eget kansli. Vid kansliet finns fem anställda personer. Kanslichefen vid Domarnämnden anställs av nämnden.

Huvuddelen av uppdraget handlar om att nämnden ska fatta beslut

Myndighetens nämnd sammanträder normalt elva gånger per år. En övervägande del av myndighetens verksamhet avser handläggning av ärenden där nämnden ska fatta beslut. Det handlar i första hand om att föreslå personer till ordinarie domaranställningar. I författningen finns ingen närmare definition om vad som avses med att ”bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete” att tillgodose rekryteringsbehovet. Nämnden har dock tolkat uttrycket som att detta sker dels genom den bedömning och meritvärdering som görs i det sedvanliga beslutsfattandet, dels genom vissa informations- och marknadsföringsinsatser av kansliet.

Årligt seminarium om verksamheten och dess utveckling

Myndighetens nämnd genomför varje år ett seminarium om strategiska frågor. Det kan gälla exempelvis arbetsmetoder, meritvärdering, arbetets struktur och verksamhetsutvecklingen i stort. Till detta möte bjuds också en representant för Justitiedepartementet in för att berätta om projekt och nyheter som kan påverka Domarnämndens arbete.

Prestigefullt att vara ledamot

Domarnämndens nämnd består av nio ledamöter. För varje ledamot finns det en personlig ersättare. Fem av ledamöterna ska vara eller ha varit ordinarie domare. Två ska vara eller ha varit jurister verksamma utanför domstolsväsendet, varav en advokat. För närvarande är två av de ordinarie ledamöterna Advokatsamfundets generalsekreterare respektive vice riksåklagaren. De övriga två ledamöterna ska representera

²⁶ Detta avsnitt grundar sig på intervjuer med nämndens kanslichef och Domarnämndens myndighetshandläggare i Regeringskansliet (Justitiedepartementet/Enheten för processrätt och domstolsfrågor).

allmänheten. Dessa väljs av riksdagen och utgörs i dag av riksdagsledamöter.

Att vara ledamot i Domarnämndens nämnd betraktas enligt kanslichefen vara förenat med högt anseende, både bland domare och hos övriga berörda organisationer.

5.3 Nämndmyndighet med kanslichef tillsatt av regeringen

För ett litet antal nämndmyndigheter ska förutom nämndledamöterna även kanslichefen utses av regeringen. Så är fallet för Forskarskattenämnden, Skatterättsnämnden, Statens ansvarsnämnd, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag.

Av myndigheternas instruktioner framgår det inte om kanslichefen förväntas ha en annan roll än andra kanslichefer i nämndmyndigheter i och med att de har tillsatts av regeringen. I instruktionen för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har det dock tidigare pekats ut att kanslichefen hade ett särskilt ansvar för vissa uppgifter.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden²⁷

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har till uppgift att bland annat utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet, samt över polisens behandling av personuppgifter. Detta ska ske genom inspektioner och andra undersökningar. Myndigheten är en nämndmyndighet med eget kansli. I slutet av 2015 fanns det 18 anställda personer i kansliet, varav fem var föräldralediga.

²⁷ Detta avsnitt grundar sig på en intervju med nämndens kanslichef.

Tidigare ansvarsfördelning i instruktionen

När Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden påbörjade sin verksamhet den 1 januari 2008 skulle myndigheten ledas av en nämnd och en kanslichef. I instruktionen reglerades vilken ansvarsfördelning som skulle gälla mellan nämnden och kanslichefen. Nämnden ansvarade för ärenden av principiell karaktär eller större betydelse och skulle tillsammans med kanslichefen besluta om verksamhetsplan, budget och årsredovisning. Kanslichefen ansvarade för

- att verksamheten bedrevs effektivt och författningenligt
- att verksamheten redovisades på ett tillförlitligt och rättvisande sätt
- att redovisningen av de åtgärder som myndigheten hade vidtagit eller planerade med anledning av påpekanden av Riksrevisionen lämnades till regeringen.

Kanslichefen ansvarade även för kansliet och dess anställda.

Efter att dåvarande ordföranden, vice ordföranden och kanslichefen samtidigt entledigades i november 2009²⁸ beslutade regeringen att ändra myndighetens instruktion.

Ny kanslichef utan särskilda uppgifter

Nu har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden en ny instruktion. Enligt den ska kanslichefen tillsättas av regeringen, men har inte några särskilda uppgifter. Den nuvarande kanslichefen anger att varken när hon anställdes eller senare har det riktats någon direkt styrning till henne från regeringens sida.

Den nuvarande kanslichefen är anställd av regeringen på ett sex-årsförordnande. Myndigheten finns inte uppräknad i förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning. Någon anställningstrygghet i egentlig mening finns därför inte.

²⁸ Enligt TT hade den dåvarande justitieministern Beatrice Ask angett att orsaken till att dessa personer entledigades var att det fanns samarbetsproblem. Se bland annat Svenska dagbladet, *Statlig säkerhetsnämnd spricker*, 12 november 2009.

5.4 Enrådighetsmyndighet

Ett tänkbart alternativ för Nämnden för statligt stöd till trossamfund är att den upphör som nämndmyndighet och ombildas till att bli en enrådighetsmyndighet, det vill säga att den leds av en ensam myndighetschef.

Två exempel på nämndmyndigheter som ombildats till enrådighetsmyndigheter är Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) och Presstödsnämnden. I dessa fall har alla eller vissa av nämndens frågor inordnats i ett särskilt beslutsorgan.

Det finns också fall där den kollektiva beslutsformen helt har tagits bort. Den nya enrådighetsmyndigheten har då i stället fått ett insynsråd, det vill säga ett organ som ska ge myndighetschefen stöd men som saknar eget beslutsmandat. Ett exempel på detta är Myndigheten för internationella adoptionsfrågor, som tidigare hette Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) är ett exempel på en enrådighetsmyndighet. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering har till uppgift att vetenskapligt utvärdera tillämpade och nya metoder i bland annat hälso- och sjukvården. Utvärderingen sker ur ekonomiskt, samhälleligt och etiskt perspektiv, samt ur medicinskt perspektiv där så är tillämpligt.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering var fram till 2008 en nämndmyndighet. Ledningsformen bedömdes dock som mindre lämplig, bland annat för att den ledningsformen enligt riktlinjerna i Regeringskansliet endast bör användas sparsamt. Nämndformen krävde dessutom att nämnden skulle vara ansvarig för hela myndighetens verksamhet, inklusive den inre verksamheten. Regeringen bedömde att detta var något som inte borde belasta nämndens ledamöter, eftersom de dessutom var ledande företrädare för andra myndigheter och organisationer. Av samma anledning ansågs det inte heller lämpligt med en styrelse med fullt ansvar. Regeringen bedömde dock att det fanns vissa problem även med enrådighetsformen; av legitimitetsskäl fanns det ett behov av representation av tunga företrädare från olika delar av vården

i myndighetens ledning. Lösningen blev att Statens beredning för medicinsk och social utvärdering omvandlades till en enrådighetsmyndighet med ett särskilt beslutsorgan. Det särskilda beslutsorganet motsvarar den tidigare nämnden och övertog dess uppgifter att fatta beslut om projekt och att fastställa sammanfattningar och slutsatser i de utvärderingar som myndigheten genomför.²⁹

Presstödsnämnden³⁰

Presstödsnämnden beslutar om statligt stöd till dagspressen. Nämnden prövar ansökningar om presstöd och beslutar om en tidning har rätt till stöd. Presstödsnämnden beslutar också om andra frågor som anges i presstödsförordningen (1990:524). Presstödsnämnden var fram till den 30 juni 2015 en självständig nämndmyndighet. Därefter inordnades Presstödsnämndens uppgifter i Myndigheten för radio och tv där ett särskilt beslutsorgan, presstödsnämnden, inrättades.

Den tidigare Presstödsnämnden hade ett eget kansli med fem medarbetare. Kanslichefen var tillsatt av regeringen.

Det särskilda beslutsorganet består av både representanter för mediebranschen och personer med politisk erfarenhet. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit domare.

Samordningsvinster genom sammanslagning med annan myndighet

År 2010 inrättades Myndigheten för radio och tv. Denna myndighet och Presstödsnämnden var under några år samlokaliserade.

Presstödskommittén fick 2011 bland annat i uppdrag att vid behov lämna förslag på en förändrad myndighetsorganisation. Kommittén, som enligt utredningens direktiv skulle beakta och säkerställa de olika medieformernas oberoende ställning enligt yttrandefrihetsgrundlagarna, var dock inte övertygad om att en sammanslagning av myndigheterna var nödvändig. Kommittén framhöll bland annat de skillnader som finns i regleringen av etermedier och press. Likväl presenterade kommittén ett

²⁹ Statskontoret, *Förändrade ledningsformer. Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen*, 2008:11

³⁰ Detta avsnitt grundar sig på intervju med presstödsnämndens myndighetshandläggare i Regeringskansliet (Kulturdepartementet/Enheten för medier och film).

förslag på hur en sådan förändring skulle kunna genomföras.³¹ Med utgångspunkt i detta förslag presenterade regeringen i en proposition i mars 2015 förslaget att avveckla Presstödsnämnden och bedömde att uppgifterna vid Presstödsnämnden skulle föras över till Myndigheten för radio och tv, där en nämnd för presstöd skulle inrättas som ett särskilt beslutsorgan. Enligt regeringen fanns det behov av att minska den sårbarhet en myndighet av Presstödsnämndens storlek medförde. Organisationsförändringen skulle också förbättra förutsättningarna för en samlad omvärldsbevakning inom medieområdet och för kompetensförsörjningen. Möjligheterna i den gamla organisationslösningen att hantera nya uppdrag eller att utvärdera och utveckla verksamheten liksom att följa branschutvecklingen var begränsade.³² Förändringen genomfördes den 1 juli 2015.

Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor/ Myndigheten för internationella adoptionsfrågor

Myndigheten för internationella adoptionsfrågor har bland annat till uppgift att avgöra frågor om auktorisation och utöva tillsyn över de auktoriserade adoptionsförmedlingarna. Myndigheten är centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Dessutom ska myndigheten sprida information om adoption till yrkesverksamma och allmänheten, samt fördela statsbidrag till de auktoriserade adoptionsförmedlingarna och till riksorganisationer för adopterade.

Myndigheten har sitt ursprung i Socialstyrelsen, där den som en fristående nämnd inledningsvis även förmedlade barn för adoption. År 1981 blev Statens nämnd för internationella adoptioner en självständig nämndmyndighet, som leddes av en nämnd med elva ledamöter. Sex av ledamöterna nominerades av riksdagspartierna. Övriga ledamöter utsågs för att tillgodose nämndens behov av sakkunskap i olika frågor.

Rätten att överklaga nämndens beslut gjorde det möjligt att ta bort den

I samband med en översyn av de internationella adoptionsfrågorna i syfte att stärka barnets rätt i adoptionsprocessen föreslog regeringen att

³¹ SOU 2013:66, *Översyn av det statliga stödet till dagspressen*, s. 430 f. och bilaga 3

³² Prop. 2014/15:88, *Statens stöd till dagspressen*

nämndmyndigheten skulle omvandlas till en enrådighetsmyndighet. Regeringen konstaterade att nämndorganisationen inte längre var ändamålsenlig. Ett huvudsakligt skäl till detta var att ledningsformen nämndmyndighet skulle förbehållas verksamheter där den kollektiva beslutsformen var nödvändig för rättssäkerheten. Regeringen bedömde att så inte var fallet här, där det gällde ärenden om auktorisation, tillsyn och att besvara yttranden. Det gällde i synnerhet som att beslut om auktorisation sedan några år tillbaka kunde överklagas till allmän förvaltningsdomstol.³³

Myndigheten för internationella adoptionsfrågor har i dag ett insynsråd som består av fem ledamöter.

5.5 Sammanfattande iakttagelser

Nämnd främst för kollektiva beslut

Erfarenheter från andra myndigheter visar att nämndmyndigheter i regel inte har något annat ansvar än att fatta beslut. Det förefaller svårt att ha ytterligare uppgifter vid sidan av beslutsfattandet, eftersom nämndens arbete är koncentrerat till dess möten. Nämnden kan dock ta olika stort ansvar för de strategiska frågorna, vilket exemplet med Domarnämnden visar. Samtidigt är det svårt för nämnden att ta ansvar för den löpande verksamheten om denna är komplex, som i fallet med Statens beredning för medicinsk och social utvärdering.

Regeringen styr inte via kanslichefen

I vår undersökning visar det sig att även om kanslichefen utses av regeringen så medför det inte någon skillnad i övrigt hur regeringen styr nämndmyndigheten. Även när det fanns en författningsreglerad ansvarsuppdelning mellan nämnd och kanslichef i Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden uppkom otydligheter och problem kring gränsdragningen.

³³ Prop. 2003/04:131, *Internationella adoptionsfrågor*

Beslutens överklagbarhet möjliggjorde omorganisation

De kollektiva besluten kan som regel inte överklagas. Myndigheten för internationella adoptionsfrågor var dock möjlig att ombilda från en nämndmyndighet till en enrådighetsmyndighet, som en följd av att myndighetens beslut kunde överklagas till domstol.

6 Framtida organisation för Nämnden för statligt stöd till trossamfund

I detta kapitel analyserar och drar vi slutsatser kring den nuvarande organisatoriska lösningen för Nämnden för statligt bidrag till trossamfund. Vi redogör också för fördelar och nackdelar med en förändrad organisation. Slutligen redovisar vi det förslag som vi, efter en sammanvägd bedömning, anser är mest lämpligt och som Statskontoret bedömer att regeringen bör genomföra. Även konsekvenserna av detta förslag redovisas.

Utgångspunkten för analysen är för det första att myndigheten på ett effektivt sätt ska kunna hantera sitt uppdrag. För det andra ska myndigheten fungera på ett ändamålsenligt sätt, det vill säga det ska finnas en hög legitimitet för myndigheten och dess verksamhet.

6.1 Myndighetens huvuduppgift

I författningen saknas det formella regler för vilken ledningsform som ska väljas för olika myndighetstyper. Statskontoret anser att två utgångspunkter bör vara vilken verksamhet som myndigheten bedriver och hur regeringen vill styra myndigheten.

Nämnden för statligt stöd till trossamfund bildades för att fördela statsbidrag till trossamfunden. I dag lägger myndigheten ungefär en fjärdedel av förvaltningsanslaget på denna uppgift. Det är därmed den enskilt största uppgiften som myndigheten har. Samtidigt är det dock en relativt problematisk del av myndighetens verksamhet.

Expertrollen tar allt större utrymme

Nämnden har vid sidan av statsbidraget ett antal andra uppgifter. De rör alla Nämndens arbete med att vara regeringens förlängda arm i relationen med trossamfunden. Det handlar om att samverka med trossam-

funden och få dem att samverka kring olika frågor som berör dem, exempelvis krisberedskap, säkerhet, demokrati och utbildning. Det handlar också om att i trossamfundsfrågor samarbeta med andra myndigheter och kommuner. Ingen annan myndighet fyller lika tydligt denna roll.

Även om de uppgifter som inte rör statsbidraget är relativt olika kan de ses i ett sammanhang och som en del av Nämndens expertroll. Statskontoret bedömer att expertrollen rimligen bör ses som myndighetens huvuduppgift. Detta är inte bara baserat på hur stor andel den tar av Nämndens resurser utan även på vilken betydelse regeringen ger Nämndens arbete. Detta bör vara vägledande för hur myndigheten ska styras.

6.2 Strategisk ledning av myndigheten

I dag samlas myndighetsledningen, det vill säga nämnden, fem gånger per år. Även om nämnden skulle vilja det, så skulle det sannolikt saknas förutsättningar att styra mera än i dag om inte mötesfrekvensen utökades. I jämförelse så träffas Domarnämnden, som har ett väsentligt smalare verksamhetsområde, normalt elva gånger per år. Domarnämndens nämnd genomför dessutom ett årligt diskussionsseminarium om bland annat verksamhetsutveckling.

Dagens strategiska styrning är otillräcklig

Varken regeringen eller kansliet anser att den nuvarande styrningen av Nämnden för statligt stöd till trossamfund är tillräcklig sett till den verksamhet som myndigheten bedriver. Kanslipersonalen uttrycker att de i expertrollen inte har något behov av nämndens stöd. Alla beslut fattas på delegation av kanslichefen.

Förändringen är i händerna på nämnden

Nämnden har möjlighet att utöka mötesfrekvensen och i högre grad delta i myndighetens hela verksamhet. Ett annat sätt för nämnden att öka sitt inflytande är att minska delegationen till kanslichefen, vilket skulle leda till att nämnden i högre grad skulle bli delaktig i myndighetens beslut. En sådan förändring måste dock ske på nämndens initiativ, eftersom regeringen inte har något inflytande över hur nämnden styr (eller vem som i realiteten ingår i nämnden).

Statskontorets bedömer att de nuvarande styrformerna som myndighetsledningen tillämpar är otillräckliga, men att detta inte entydigt talar för att myndighetens ledningsform bör ändras.

6.3 Effektiv hantering av den operativa verksamheten

Regeringen har i synnerhet under de senaste åren gett Nämnden ett allt större uppdrag. Som vi tidigare har angett bedömer representanter för Regeringskansliet att det finns ett stort förtroende för den verksamhet som Nämnden bedriver. Det gäller i synnerhet i myndighetens expertfunktion och i de olika regeringsuppdrag som Nämnden har fått. Dessutom har samhällsutvecklingen lett till ett allt större behov av gränsöverskridande dialog och förståelse i frågor där sådan dialog inte tidigare var tänkbar, exempelvis vad gäller kultur, religion och samhällsstruktur.

Löpande styrningen kan förbättras

I uppdraget till Statskontoret har regeringen pekat på risken för att förutsättningarna för styrningen av nämnden inte är tillräckliga. Vår undersökning visar att nämnden överlag inte är involverad i myndighetens verksamhet utanför statsbidragsfrågorna. Nämnden kan dock på eget initiativ ta ett större ansvar för den strategiska styrningen. Samtidigt finns det ett behov av löpande styrning i verksamheten.

Expertrollen är problematisk för nämnden att ta ansvar för

För att myndigheten fullt ut ska kunna fungera som en expertmyndighet måste den kunna agera som regeringens samtalspartner om trossamfundsfrågorna. Det är dock svårt att se att nämnden, som inte finns tillgänglig mer än vid sina möten, kan fylla en sådan roll.

Risk för gränsdragningsproblem

Ett alternativ till nuvarande organisation kan vara att kanslichefen har en tydligare koppling till regeringen. Exemplet med hur Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden tidigare reglerades visar dock att det är svårt för regeringen att hitta en fungerande formell uppdelning av ansvar mellan myndighetsledningen, det vill säga nämnden, och en kanslichef förordnad av regeringen. Att regeringen förordnar en kanslichef, utan att

ge denne något formellt uppdrag, skulle inte lösa de problem som finns med styrningen av Nämnden för statligt stöd till trossamfund.

Statskontoret bedömer att det inom ramen för den nuvarande ledningsformen saknas möjligheter både att förbättra förutsättningarna för regeringens kontakter med Nämnden och att stärka den löpande styrningen av myndigheten. Nämnden bör därför organiseras på ett annat sätt än som en nämndmyndighet.

6.4 Inflytande för trossamfunden

För trossamfunden är delaktighet och samverkan de mest värdefulla utgångspunkterna för att bidra till Nämndens verksamhet. Det är alltså inte i första hand beslutsfattandet som är viktigt för trossamfunden som finns representerade i nämnden. Man kan därmed överväga i vilken grad nämnden behövs, det vill säga om beslutsfattandet i stället skulle kunna överlåtas till en ensam beslutsfattare. Ett alternativ till att trossamfunden ingår i nämnden skulle kunna vara att de i stället ingick i ett insynsråd utan beslutsmandat.

Fördelningen av bidrag kan inte överklagas

I likhet med exempelvis det statliga stödet till adoptionsorganisationer så är statsbidraget betydelsefullt för trossamfunden. De bidragsberättigade trossamfunden delar varje år på 85 miljoner kronor. I motsats till fördelningen av statsbidrag till adoptionsorganisationer finns det dock inte någon möjlighet för trossamfunden att överklaga fördelningsbeslutet till allmän förvaltningsdomstol.

Den sittande nämnden beskriver beslutsfattandet som regelstyrt, men ledamöterna poängterar att beslutsfunktionen bidrar till att trossamfunden har förtroende för att det statliga bidraget fördelas på rätt sätt. Det finns således en rättssäkerhetsaspekt kopplad till den nuvarande konstruktionen med ett kollektivt beslutsorgan.

Opartisk nämnd och legitimitet

I vissa av de kollektiva beslutsorgan som vi har studerat består nämnden helt eller delvis av opartiska ledamöter. I Nämndens fall skulle en sådan lösning möjligen kunna öka statsbidragsbesluten legitimitet bland utomstående. För trossamfundens del krävs det dock sannolikt att de finns

representerade i nämnden för att fördelningsbesluten i sig ska ha legitimitet.

Vid en förändring till en mer opartisk nämnd skulle trossamfunden förlora delar av det inflytande som de i dag har, vilket på sikt kunde leda till ett minskat intresse för Nämnden. Som redan nämnts så anser trossamfunden att nämnden har stor betydelse för deras egen kunskapsuppbyggnad och samverkan.

Statskontoret bedömer att det utifrån ett helhetsperspektiv finns starka skäl för att trossamfunden ska delta i beslutsfattandet kring det statliga stödet. Statskontoret bedömer att det inte är lämpligt att ersätta den nuvarande nämndkonstruktionen med en lösning med opartiska ledamöter. I frånvaro av en möjlighet att överklaga besluten om statsbidragsfördelning bör inte nämnden ersättas av en lösning utan kollektivt beslutsfattande.

6.5 Förmåga att leverera med kvalitet och rättssäkerhet

En viktig förutsättning för att någon ska kunna utge sig som expert för något är att det finns förtroende för dennes kompetens. Förtroendet för Nämnden hos regeringen och hos dess samverkanspartners, till exempel myndigheter och kommuner, ligger dels i relationen till trossamfunden, dels i att Nämnden har visat att det finns en förmåga att med hög kvalitet genomföra uppdraget.

Nämnden har efterfrågad kompetens

Genom relationen med trossamfunden har Nämnden en specifik kompetens, som sannolikt är svår att ersätta. Relationen förefaller vara efterfrågad av såväl regeringen som andra och verkar öppna upp möjligheter för att samverka med trossamfund kring frågor som inte har hanterats på det sättet tidigare. Det visar sig bland annat genom att Nämnden har fått ett antal regeringsuppdrag som ligger utanför grunduppdraget att fördela statsbidrag.

Rättssäkerhet och utökning av antalet bidragsberättigade samfund

Trossamfunden har, genom nämnden och ofta via delegation till kanslichefen, ett visst inflytande över vilka trossamfund som ska bli bidragsberättigade. Det finns en – i alla fall teoretisk – problematik kring detta. Om regeringen beviljar en ansökan från ett trossamfund om att bli bidragsberättigat, men inte samtidigt ökar statsbidragets storlek, innebär det att fler trossamfund ska dela på samma summa pengar. Då finns det en potentiell risk för att de redan bidragsberättigade trossamfunden i ett remissvar säger nej till en utökning av antalet trossamfund som kan få bidrag, för att var och en av dem inte ska få mindre pengar.

Statskontoret bedömer att det av legitimitetsskäl finns starka skäl för att de bidragsberättigade trossamfunden inte ska vara remissinstans över ansökningar från trossamfund om att få del av statsbidraget. Däremot är det sannolikt fortfarande viktigt för regeringen att ha en expertmyndighet som kan ge relevanta synpunkter på ansökningar från trossamfund om att bli bidragsberättigade.

6.6 Samordning eller självständighet

Nämnden är en liten myndighet som därigenom är sårbar. De administrativa kostnaderna är i förhållande till en större myndighet relativt stora. Det finns således skäl att överväga en sammanslagning med någon annan myndighet. En möjlighet skulle kunna vara att slå samman Nämnden med Myndighetens för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF). Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har, liksom Nämnden, både frågor om utbetalning av statsbidrag och kunskapsuppbyggnad på sitt ansvar. Det finns dock skäl som i nuläget talar emot en sådan sammanslagning.

Uppbyggnaden av Nämnden pågår fortfarande

Den expertkompetens som Nämnden besitter har i synnerhet byggts upp under de senaste åren och som en konsekvens av att regeringen har gett myndigheten särskilda regeringsuppdrag inom olika områden. Nämnden har på kort tid etablerat ett välfungerande samarbete med trossamfunden även avseende expertrollen. Det finns skäl att tro att regeringen ser en potential i att fortsätta denna inriktning. Samtidigt inser vi att Nämndens

roll är relativt ny. Det är svårt att bedöma hur stabilt trossamfundens förtroende för Nämnden egentligen har hunnit bli. Därför ser vi risker med att redan nu slå samman Nämnden med exempelvis Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, även om myndigheternas uppdrag är snarlika.

Potentiella samordningsvinster

En sammanslagning skulle med viss säkerhet leda till vissa ekonomiska samordningsvinster av administrativ art. Om man jämför med exempelvis Presstödsnämnden finns det dock inte motsvarande vinster att göra i den övriga verksamheten. Nämnden sysslar inte med handläggande verksamhet, utan resultatet av uppgifterna beror i hög grad på hur effektivt man lyckas samverka med trossamfundet och andra. I stället finns de stora vinsterna i den minskade sårbarheten som följer av att verksamheten bedrivs i en större myndighet.

Statskontoret bedömer att Nämnden behövs och att dess verksamhet inte på ett effektivt sätt i nuläget kan slås samman med någon annan myndighet. Det är dock rimligt att regeringen återkommer till denna fråga inom tre till fem år.

6.7 Statskontorets förslag

Utgångspunkten för regeringens uppdrag till Statskontoret är att man behöver förstärka förutsättningarna för styrningen av Nämnden för statligt stöd till trossamfund. Statskontorets utredning bekräftar denna ståndpunkt. Såväl den strategiska som den operativa styrningen behöver stärkas i syfte att förbättra förutsättningarna för Nämndens roll som expertmyndighet. Vår slutsats är att detta inte kan ske inom ramen för nuvarande ledningsform.

Enrådighetsmyndighet med expertrollen som huvuduppgift

Statskontoret föreslår att Nämnden omvandlas till en enrådighetsmyndighet som ska ledas av en generaldirektör. En generaldirektör har möjlighet att styra myndigheten på ett annat sätt än ett kollektivt beslutsorgan som träffas vid ett antal tillfällen under året.

Statskontoret föreslår att det ska framgå av myndighetens instruktion att rollen som expertmyndighet är myndighetens främsta uppgift.

Statskontoret föreslår att Nämnden byter namn till Myndigheten för trossamfundsfrågor, eftersom myndigheten inte längre skulle vara en nämndmyndighet. Detta medför också att det i externa kontakter blir tydligare att myndigheten är en del av den statliga förvaltningen. Det nya namnet signalerar till skillnad från det nuvarande att myndigheten inte enbart sysslar med statsbidragsfrågor, utan att man har kompetens inom alla frågor som rör trossamfunden. Dessutom överensstämmer namnet med utformningen av myndighetsnamnet Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.³⁴

En särskild beslutsordning för statsbidraget

Statskontoret föreslår att ett särskilt beslutsorgan inrättas i myndigheten. Det särskilda beslutsorganet ska besluta om statsbidrag till trossamfunden.

Statskontoret föreslår att det särskilda beslutsorganet ska konstitueras på samma sätt som den nuvarande nämnden, det vill säga bestå av representanter från trossamfunden och utses av regeringen. Genom att inrätta ett särskilt beslutsorgan behåller trossamfunden inflytandet över fördelningen av statsbidraget. Trossamfunden förblir därmed en integrerad del av myndigheten.

Statskontoret föreslår att myndigheten ska ha ett uttryckligt ansvar för kansligöromål och föredragning av beslut för det särskilda beslutsorganet.

Statskontoret föreslår att det ska finnas en uttrycklig möjlighet för nämnden att delegera till ordföranden eller vice ordföranden att fatta beslut om att beviljade bidrag inte ska betalas ut. Detta är ett beslut som ofta inte kan vänta till ett ordinarie nämndsammanträde. Det bör åligga kansliet att ha fungerande rutiner för hanteringen av dessa akuta ärenden.

³⁴ I diskussion med kanslipersonalen har framförts åsikten att myndigheten även i framtiden bör behålla kortformen "SST", som är en kvarleva från när Nämnden hette Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfunden. SST har dock inte varit en akronym för myndighetsnamnet sedan den 1 januari 2008. Det finns inte något som hindrar att myndigheten även i framtiden benämns SST i kortform, även om det framstår som mer logiskt följdriktigt att myndigheten framöver kallas MFT.

Statskontoret föreslår att det särskilda beslutsorganet ska benämnas Nämnden för trossamfundsstöd. Det kan annars finnas en risk för förväxling om det nya beslutsorganet namnges som den nuvarande myndigheten, Nämnden för statligt stöd till trossamfund.

Rådet förblir oförändrat men det finns möjliga effektivitetsvinster att göra

Statskontoret föreslår inte några förändringar vad gäller myndighetens råd. Det har inte ingått i vårt uppdrag att se över formerna för rådet och överväga en möjlig samordning med Regeringens råd för kontakt med trossamfunden. Med den nya myndighetskonstruktionen kan det dock på sikt vara lämpligt att överväga om det går att göra effektivitetsvinster genom att Myndigheten för trossamfundsfrågor möjliggör för möten med regeringsrepresentanter, de bidragsberättigade trossamfunden och trossamfund som inte är bidragsberättigade. Detta skulle kunna öppna upp myndighetens råd som ett dialogforum för regeringen, myndigheten och trossamfund. Man får då finna former för att hantera rådets beslutsfrågor i särskild ordning. En möjlig lösning för detta vore att koncentrera rådets beslut och frågor om statsbidrag till ett möte per år, medan det till andra möten bjöds in en bredare krets deltagare och fokus lades på diskussion och samverkan.

6.8 Konsekvensanalys

Om Statskontorets förslag genomförs bedömer vi att förutsättningarna för att styra myndigheten förbättras. Förslaget innebär även större flexibilitet och att en utvecklingspotential öppnas upp för myndigheten att åta sig nya uppgifter som rör trossamfunden och trossamfundsfrågorna i stort.

Om vårt förslag genomförs medför det att en ny ansvarsfördelning mellan nämnd och kansli införs. Detta kommer i vissa avseenden leda till en högre rättssäkerhet. Exempelvis kommer trossamfunden inte längre att få yttra sig över vilka samfund som har rätt att få statsbidrag. Sådana remisser kommer generaldirektören, i sin roll som myndighetschef, att besluta om.

Den föreslagna förändringen innebär i sak inte några nya skyldigheter jämfört med dem som redan ligger på myndigheten. Med undantag av

de små engångskostnader som följer av ett namnbyte, till exempel för nya trycksaker och motsvarande, leder vårt förslag inte till några ytterligare kostnader för myndigheten. Eftersom förslaget är relativt likt hur myndigheten fungerar i dag förutsätter vi att förändringen inte leder till något produktionsbortfall som beror på oro eller osäkerhet bland berörd personal.

Myndigheten för statligt stöd till trossamfund kommer även fortsättningsvis att vara en liten myndighet. Sårbarheten och personberoendet är av den anledningen stor. Denna fråga har dock inte tidigare varit ett stort problem och förvärras inte om förslaget genomförs. Nämnden har ingen naturlig koppling till någon annan myndighet, och någon vinst med ett samgående med en annan myndighet går därför i nuläget inte att se. Vi rekommenderar att frågan om hur sårbarheten eventuellt kan minskas blir föremål för en kommande dialog mellan myndigheten och regeringen.

När nämnden omvandlas till ett särskilt beslutsorgan och inte längre formellt leder myndigheten finns det en risk att det blir mindre attraktivt för enskilda personer att bli ledamöter i beslutsorganet. Visserligen är det rimligt att ett särskilt beslutsorgan inte har samma kompetens som en nämnd som formellt ska leda myndigheten, men på lång sikt kan det ha betydelse för det särskilda beslutsorganets kompetens att fatta korrekta beslut. Risken för detta bör redan nu uppmärksammas och hanteras av myndigheten, exempelvis genom kontinuerlig utbildning. Vi rekommenderar att myndigheten fortsätter att hålla ledamöterna i det särskilda beslutsorganet informerade om verksamheten, även om det särskilda beslutsorganet inte har något formellt inflytande över alla frågor.

7 Författningsförslag

Förslag till förordning om ändring i Förordning (1999:974) om statsbidrag till trossamfund

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1999:974) om statsbidrag till trossamfund att 17–20 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §³⁵

Frågor om statsbidrag enligt denna förordning prövas av *Nämnden för statligt stöd till trossamfund*.

Ansökan om statsbidrag görs hos *nämnden*.

Frågor om statsbidrag enligt denna förordning prövas av *Myndigheten för trossamfundsfrågor*.

Ansökan om statsbidrag görs hos *myndigheten*.

18 §³⁶

Nämnden får meddela närmare föreskrifter om förutsättningarna för bidrag enligt denna förordning.

Myndigheten får meddela närmare föreskrifter om förutsättningarna för bidrag enligt denna förordning.

Redovisning

19 §³⁷

Ett trossamfund eller en församling som har tagit emot bidrag enligt denna förordning

Ett trossamfund eller en församling som har tagit emot bidrag enligt denna förordning

³⁵ Senaste lydelse SFS 2008:41

³⁶ Senaste lydelse SFS 2008:41

³⁷ Senaste lydelse SFS 2008:41

ska till *nämnden* lämna de redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser och andra uppgifter som nämnden bestämmer.

ska till *myndigheten* lämna de redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser och andra uppgifter som nämnden bestämmer.

20 §³⁸

Nämnden får besluta att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut, om det kan antas att bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter.

Nämnden får besluta att ett bidrag ska betalas tillbaka om,

1. det har beviljats på grund av felaktiga uppgifter,
2. det inte används för det ändamål det beviljats för, eller
3. trossamfundet eller församlingen inte lämnar sådana handlingar och andra uppgifter som avses i 19 §.

Myndigheten får besluta att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut, om det kan antas att bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter.

Myndigheten får besluta att ett bidrag ska betalas tillbaka om,

1. det har beviljats på grund av felaktiga uppgifter,
2. det inte används för det ändamål det beviljats för, eller
3. trossamfundet eller församlingen inte lämnar sådana handlingar och andra uppgifter som avses i 19 §.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2016.

³⁸ Senaste lydelse SFS 2008:41

Förslag till förordning om ändring i Förordning (2007:1192) med instruktion för Nämnden för statligt stöd till trossamfund

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2007:1192) med instruktion för Nämnden för statligt stöd till trossamfund
dels att rubriken till lagen, 1 och 3–9 §§ samt rubriken närmast före 5 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas tre nya paragrafer, 5 a, 5 b och 7 a §§.

Nuvarande lydelse

Förordning med instruktion för Nämnden för statligt stöd till trossamfund

Nämnden för statligt stöd till trossamfund har till uppgift att pröva frågor om statsbidrag enligt lagen (1999:932) om stöd till trossamfund och förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund. *Nämnden* ska föra en fortlöpande dialog med bidragsberättigade trossamfund om förutsättningarna för stödet.

Myndigheten leds av en *nämnd*.

Föreslagen lydelse

Förordning med instruktion för Myndigheten för trossamfundsfrågor

Myndigheten för trossamfundsfrågor har till uppgift att *stödja och främja dialogen med trossamfunden*.

Myndigheten ska pröva frågor om statsbidrag enligt lagen (1999:932) om stöd till trossamfund och förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund. *Myndigheten* ska föra en fortlöpande dialog med bidragsberättigade trossamfund om förutsättningarna för stödet.

3 §

Myndigheten leds av en *myndighetschef*.

4 §

Nämnden ska bestå av högst nio ledamöter. För varje ledamot finns en personlig ersättare.

Organisation

Särskilda organ

5 §

Vid nämnden finns ett kansli som leds av en generalsekretär.

Inom myndigheten ska det finnas ett särskilt beslutsorgan som benämns Nämnden för trossamfundsstöd.

Nämnden beslutar om statligt stöd till trossamfunden enligt lagen (1999:932) om stöd till trossamfund och förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund.

Nämnden får meddela föreskrifter om att ordföranden, eller vice ordföranden får avgöra ärenden som gäller att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut enligt 20 § första stycket förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund.

5 a §

Nämnden för trossamfundsstöd ska bestå av högst nio ledamöter. För varje ledamot finns en personlig ersättare.

5 b §

Myndighetschefen eller den myndighetschefen utser är föredragande i Nämnden för trossamfundsstöd.

Särskilda organ

6 §

Vid *nämnden* finns ett råd för samråd mellan *nämnden* och trossamfunden i frågor som rör *nämndens* arbete. Rådet har till uppgift att

1. nominera ledamöter och ersättare till *nämnden* inom ramen för de principer som anges i 8 §,
2. *behandla* principiella frågor om bidrag och tillämpningsföreskrifter för olika bidrag, och
3. behandla övriga frågor inom *nämndens* verksamhetsområde som är av gemensamt intresse för de bidragsberättigade trossamfunden.

Vid *myndigheten* finns ett råd för samråd mellan *myndigheten* och trossamfunden i frågor som rör *myndighetens* arbete. Rådet har till uppgift att

1. nominera ledamöter och ersättare till *Nämnden för trossamfundsstöd* inom ramen för de principer som anges i 8 §,
2. *yttra sig om* principiella frågor om bidrag och tillämpningsföreskrifter för olika bidrag, och
3. behandla övriga frågor inom *myndighetens* verksamhetsområde som är av gemensamt intresse för de bidragsberättigade trossamfunden.

7 §

Rådet består av representanter för de trossamfund och de samverkansorgan som anges i 3 § förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund. Varje trossamfund har en representant i rådet. Samverkansorganen Islamiska samarbetsrådet och Ortodoxa och österländska kyrkans ekonomiska råd har vardera två representanter i rådet. För varje representant ska det finnas en ersättare.

Ordföranden i *nämnden* ska vara ordförande i rådet.

Ordföranden i *Nämnden för trossamfundsstöd* ska vara ordförande i rådet.

Anställningar och uppdrag

7 a §

Generaldirektören är myndighetschef.

8 §

Ledamöter och ersättare i *nämnden* utses av regeringen efter nominering av rådet bland företrädare för de trossamfund och de samverkansorgan som anges i 3 § förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund. Av de nio ledamöterna nomineras en efter förslag av vardera Equmeniakyrkan, Islamiska samarbetsrådet, Judiska Centralrådet, Ortodoxa och österländska kyrkors ekonomiska råd, Pingst – fria församlingar i samverkan och Romersk-Katolska kyrkan i Sverige samt tre efter förslag av övriga trossamfund.

Ledamöter och ersättare i *Nämnden för trossamfundsstöd* utses av regeringen efter nominering av rådet bland företrädare för de trossamfund och de samverkansorgan som anges i 3 § förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund. Av de nio ledamöterna nomineras en efter förslag av vardera Equmeniakyrkan, Islamiska samarbetsrådet, Judiska Centralrådet, Ortodoxa och österländska kyrkors ekonomiska råd, Pingst – fria församlingar i samverkan och Romersk-Katolska kyrkan i Sverige samt tre efter förslag av övriga trossamfund.

9 §

Nämnden utser bland ledamöterna en vice ordförande för en bestämd tid.

Nämnden för trossamfundsstöd utser bland ledamöterna en vice ordförande för en bestämd tid.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2016.

Författningskommentar

Förslaget till förordning om ändring i Förordning (1999:974) om statsbidrag till trossamfund

I förordningen ersätts Nämnden för statligt stöd till trossamfund genomgående med Myndigheten för trossamfundsfrågor.

17 §

I paragrafen görs endast språkliga ändringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

18 §

I paragrafen görs endast språkliga ändringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

19 §

I paragrafen görs endast språkliga ändringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

20 §

I paragrafen görs endast språkliga ändringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Förslaget till förordning om ändring i Förordning (2007:1192) med instruktion för Nämnden för statligt stöd till trossamfund

Nämnden för statligt stöd till trossamfund byter namn till Myndigheten för trossamfundsfrågor och omvandlas från en nämndmyndighet till en enrådighetsmyndighet och ska ledas av en generaldirektör. Den nuvarande bredden i verksamheten kommer i högre grad till uttryck i myndighetens instruktion genom en ny beskrivning av myndighetens uppdrag.

1 §

Myndigheten för trossamfundsfrågors huvudsakliga uppdrag är att vara expertmyndighet i trossamfundsfrågor och en samverkanslänk till samfunden. I detta ingår att ansvara för det statliga stödet till trossamfunden.

3 §

Myndigheten för trossamfundsfrågor är en enrådighetsmyndighet.

5 §

Beslut som rör statligt stöd till trossamfunden fattas av Nämnden för trossamfundsstöd, som är ett särskilt beslutsorgan vid myndigheten. Detta beslutsorgan är självständigt från myndigheten och ansvarar för sina egna beslut.

Besluten fattas av delegationen i sin helhet. I vissa fall finns det dock skäl för ett snabbare förfarande, exempel då det uppkommer misstankar om oegentligheter eller att bidraget i övrigt har beviljats på felaktiga uppgifter. I sådana fall bör det, under den tid då en utredning pågår, vara möjligt att besluta att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut. Nämnden har därför möjlighet att delegera till nämndens ordförande eller vice ordförande att fatta ett sådant beslut. Det bör anmärkas att beslut om att ett beslut om att ett beviljat beslut inte ska betalas ut kan överklagas, enligt 21 § förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund. Andra beslut om statligt stöd till trossamfund kan inte överklagas.

5 a §

Paragrafen överensstämmer med 4 § i nuvarande förordning.

5 b §

Nämndens ärenden ska i nödvändig utsträckning administreras och beredas genom myndighetens försorg.

6 §

I paragrafen görs endast språkliga ändringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

7 §

I paragrafen görs endast språkliga ändringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

7 a §

Enrådighetsmyndigheten ska ledas av en generaldirektör, som ska anställas av regeringen.

8 §

I paragrafen görs endast språkliga ändringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

9 §

I paragrafen görs endast språkliga ändringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Referenser

Offentligt tryck

Prop. 2003/04:131, *Internationella adoptionsfrågor*

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*, utgiftsområde 17

Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014*, utgiftsområde 17

Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*, utgiftsområde 17

Prop. 2014/15:88, *Statens stöd till dagspressen*

Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*, utgiftsområde 17

SOU 2013:66, *Översyn av det statliga stödet till dagspressen*

Ds 1999:12, *Statens stöd till andra trossamfund än svenska kyrkan*

Finansdepartementet, Enheten för statlig förvaltningsutveckling, *Förvaltningsmyndigheternas ledning – riktlinjer för val av ledningsform*, PM 2007-06-08

Nämnden för statligt stöd till trossamfund, *Årsredovisning 2014*

Socialdepartementet, Enheten för statlig förvaltning, *Vägledning vid val av myndigheters ledningsformer*, PM 2013-01-28

Statskontoret, *Förändrade ledningsformer. Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen*, 2008:11

Statskontoret, *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, 2014:4

Övriga källor

Ekström, Sören. *Staten, trossamfunden och samhällets grundläggande värderingar*, 2011

Svenska dagbladet, *Statlig säkerhetsnämnd spricker*, 12 november 2009

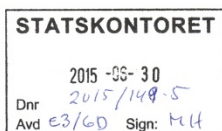
Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut 27
2015-06-25 Ku2015/01871/D

Kulturdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att göra en översyn av organiseringen av Nämnden för statligt stöd till trossamfund

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att göra en översyn av Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST) med särskilt fokus på

- vilken ledningsform som bedöms vara bäst lämpad och mest effektiv med hänvisning till myndighetens nuvarande ansvar och uppdrag,
- hur organiseringen och styrningen av myndigheten kan bli mer effektiv och ändamålsenlig med hänvisning till myndighetens nuvarande ansvar och uppdrag.

Statskontoret ska lämna förslag till de eventuella förändringar som Statskontoret bedömer bör genomföras, inklusive eventuella författningsförändringar. De förslag till förändringar som föreslås ska rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

SST ska bistå Statskontoret med den information som behövs för genomförandet av uppdraget. Statskontoret ska inom ramen för uppdraget även inhämta synpunkter från relevanta trossamfund.

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Kulturdepartementet) informerat om hur arbetet fortskrider.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 10 januari 2016.

Ärendet

SST är en nämndmyndighet vars uppgifter enligt förordningen (2007:1192) med instruktion för Nämnden för statligt stöd till trossamfund är att fördela statsbidrag enligt lagen (1999:974) om stöd

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Drottninggatan 16

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax

E-post: ku.registrator@regeringskansliet.se

till trossamfund och förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund, handlägga frågor om trossamfundens roll i krisberedskapssamordning och ha kontakt med och samverka med andra myndigheter och organisationer i frågor som rör trossamfund.

Myndigheten har ett förvaltningsanslag på drygt 9,7 miljoner kronor. I september 2014 var 11 personer anställda vid nämnden, motsvarande ca 8 årsarbetskrafter. Av de anställda hade 64 procent en tillsvidare anställning och 36 procent var visstidsanställda.

Myndigheten leds av en nämnd som består av nio ledamöter och nio ersättare. Enligt myndighetens instruktion nomineras ledamöterna av trossamfunden efter förslag av vardera Islamiska samarbetsrådet, Judiska Centralrådet, Ortodoxa och österländska kyrkans ekumeniska råd, Pingst – fria församlingar i samverkan, Romersk-Katolska kyrkan i Sverige och Ekumeniakyrkan samt tre efter förslag från övriga trossamfund. Vid nämnden finns ett kansli som leds av en generalsekreterare som anställs av nämnden. Kanslichefen (generalsekreteraren) är ansvarig för myndighetens personal och det löpande arbetet.

Under ett antal år har myndighetens roll som expertmyndighet i trossamfunds- och religionsfrågor ökat i omfattning. Myndighetens kompetens har efterfrågats av allt fler aktörer mot bakgrund av omvärldsutvecklingen. Myndigheten har bl.a. getts ett flertal regeringsuppdrag inom ramen för demokrati-, diskriminerings- och jämställdhetspolitiken. Regeringen bedömer att det finns ett behov av att än bättre möjliggöra myndighetens uppdrag som expertmyndighet. Samtidigt aktualiserar detta frågor om myndighetens ledningsform liksom frågeställningar kring i vilken utsträckning myndighetens styrdokument ger det stöd som krävs för att på ett effektivt sätt genomföra detta uppdrag.

Skäl för regeringens förslag

I syfte att åstadkomma en effektiv förvaltning är det nödvändigt att se över befintliga strukturer för att modernisera och förbättra styrningen av SST.

SST:s befintliga myndighetsorganisation härrör från en tid då myndighetens primära funktion var att bevilja stöd till trossamfunden. Detta är fortfarande en central uppgift. Som framgått har dock SST utvecklats mot en expertmyndighet inom sina områden. Denna utveckling har välkomnats och till viss del drivits av SST självt. Regeringen ser för sin del att det kan finnas ett behov av en aktiv expertmyndighet inom trossamfundsområdet som kan erbjuda stöd till andra myndigheter, kommuner och organisationer. Regeringen ser också värdet av en myndighet som arbetar nära trossamfunden och som har

god kännedom om hur villkoren och förutsättningarna för samfunden att bedriva sin verksamhet ser ut.

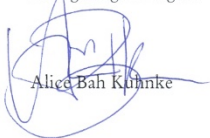
I dag har SST således funktioner utöver förmedling av statsbidrag, och myndighetens uppdrag i denna del behöver tydligare återspeglas i dess styrdokument. Därutöver innebär utvecklingen att strukturerna för styrning och ledning av myndigheten kan behöva förändras. Företrädare för SST har ställt sig positiva till att en översyn sker.

SST:s nämnd består idag enbart av ledamöter från de trossamfund som är statsbidragsberättigade, vilket följer av myndighetens instruktion. Detta innebär en mer begränsad möjlighet till styrning av myndigheten än vad som är fallet när det gäller andra expertmyndigheter.

Ansvaret för kansliets personal är delegerat till en generalsekreterare som anställs av nämnden. Den som innehar denna befattning har det löpande ansvaret för myndighetens verksamhet samt för att genomföra de beslut som nämnden fattar. Eftersom denna person inte är anställd av regeringen medför detta en svagare styrning av myndigheten än vad som eventuellt kan vara önskvärt. Statskontoret bör därför inom ramen för sitt uppdrag särskilt göra jämförelser med andra relevanta nämndmyndigheter när det gäller kanslichefens roll i relation till regeringen och nämndens ordförande.

Vidare är en central uppgift för myndigheten att uttala sig kring prövningen av ansökningar från nya trossamfund om dessa ska få bli statsbidragsberättigade. I förhållande till denna uppgift kan nämndens sammansättning riskera att påverka förtroendet för myndighetens oberoende och objektivitet. Regeringen ser inte i nuläget några indikationer på att myndigheten brustit i detta avseende, men vid en översyn av SST:s organisering bör detta perspektiv beaktas särskilt.

På regeringens vägnar



Alice Bah Kuhnke



Kent Eriksson

Kopia till

Finansdepartementet/ESA
Nämnden för statligt stöd till trossamfund
Regeringens råd för kontakt med trossamfunden

Bilaga 2

Statsbidragsberättigade trossamfund³⁹

Bidrag får lämnas till följande trossamfund, samverkansorgan och församlingar inom dessa:

1. Atlevitiska Riksförbundet
2. Anglikanska kyrkan i Sverige
3. Bibeltrogna Vänner
4. Danska kyrkan i Sverige
5. Equmeniakyrkan
6. Estniska evangelisk-lutherska kyrkan i Sverige
7. Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen
8. Evangeliska Frikyrkan
9. Frälsningsarmén
10. Islamiska Samarbetsrådet
11. Isländska kyrkan i Sverige
12. Judiska Centralrådet
13. Lettiska evangelisk-lutherska kyrkan i Sverige
14. Mendeiska Sabeiska samfundet
15. Norska kyrkan i Sverige
16. Ortodoxa och österländska kyrkors ekonomiska råd
17. Pingströrelsen
18. Romersk-Katolska kyrkan i Sverige
19. Sjundedags Adventistsamfundet
20. Svenska Alliansmissionen
21. Sveriges Buddhistiska Samarbetsråd
22. Ungerska protestantiska kyrkan i Sverige

³⁹ Med hänsyn tagen till ändringar till och med den 1 juli 2015, se Förordning (1999:974) om statsbidrag till trossamfund, med ändringar till och med SFS 2015:427.

Bidrag får också lämnas till teologisk utbildning som anordnas av:

1. Johannelunds teologiska högskola
2. Korteboskolans-SAM:s Missionsskola och Bibelinstitut
3. Metodistkyrkans Nordiska Teologiska Seminarium
4. Prästseminariet i Stockholms katolska stift
5. Teologiska Högskolan, Stockholm
6. Örebro missionsskola