

Uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring

Utredning av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Myndigheten för stöd till trossamfund

Regeringsbeslut S2023/03010 (delvis)

Redovisat 29 februari 2024



Innehåll

Gemensam del

Inledning.....	5
Process under uppdragets genomförande	5
Avgränsningar	6
Ekonomiska konsekvenser.....	6
Besparingar.....	6
Engångskostnader.....	6
Bestående kostnader	7
Övriga konsultkostnader.....	7
Nytt kontor i Stockholm.....	7
Produktionstapp.....	7
IT och digitala system	7
Personella konsekvenser	8
Verksamhetsövergång.....	8
Kompetensförsörjning.....	8
Gemensamma stödverksamheter	8

MUCF:s del

Inledning MUCF.....	11
Civilsamhällespolitiken förstärks	11
Synergier vid en sammanslagning.....	12
Statsbidrag – främjande verksamhet och myndighetsutövning.....	13
Organisationsförslag.....	15
Konsekvenser av en sammanslagning	15
Identifierade författningar och förordningar	17

SST:s del

Sammanfattning	20
Inledning.....	20
Från nationsbygge till trossamfundspolitik	20
Likställighet mellan Svenska kyrkan och andra trossamfund	21
Verksamhetsmässiga och juridiska konsekvenser av en sammanslagning	22
Religionsfrihetens roll vid prövning av demokratikriteriet	22
Bidragsgivning och dialog.....	23

Totalförsvars- och krisberedskapsarbete	26
Existentiell hälsa.....	28
Andlig vård i sjukvården	29
Ett vetenskapligt perspektiv på organisationssammanslagningar.....	30
Sammanfattande slutsatser och förslag.....	32
Alternativ A: En enhet på MUCF	32
Alternativ B: Ett center under MUCF	34
Slutsats	38
Behov av fördjupade utredningar	38
Bilagor.....	39
1. Om Myndigheten för stöd till trossamfund	39
2. Identifikation av nuvarande särskilda organ.....	40
3. Identifierade författningar och förordningar.....	40
4. Intervjuer	41
5. SST:s nuvarande program/system (utöver Office-paketet).....	41
6. SST:s riskanalys	41
7. ”Att lyckas med sammanslagningar” av Louise Bringselius.....	45
Referenser.....	52

Gemensam del

Inledning

Den 9 november 2023 fick Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) och Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) i uppdrag att lämna förslag om en organisationsförändring genom att överföra och inordna SST:s uppgifter i MUCF:s verksamhet. Myndigheterna får vid behov även lämna andra förslag som innebär att deras uppgifter läggs samman. Utgångspunkten för organisationsförändringen ska vara att de uppgifter som myndigheterna har för närvarande ska vara oförändrade, och att överförandet ska ske så att uppgifterna utförs med bibehållen kvalitet och effektivitet. Vid uppdragets genomförande ska MUCF och SST beskriva

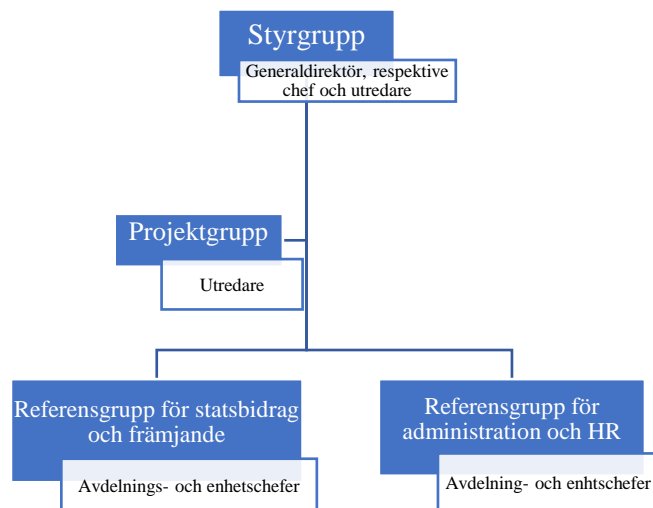
- för- och nackdelar med att myndigheternas uppgifter läggs samman
- vilka möjligheter det finns för kvalitetsförbättringar
- risker för negativ påverkan på verksamheterna på lång och kort sikt
- identifiera befintliga uppgifter som i dag är överlappande.

Uppdraget ska rapporteras till Regeringskansliet den 1 mars 2024.

Process under uppdragets genomförande

Myndigheterna har tagit fram rapporten i nära samarbete. Respektive myndighets utsedda utredare har träffats minst varannan vecka samt arbetat tillsammans på plats på respektive myndighet under perioder. För att underlätta och kvalitetssäkra uppdragets genomförande har respektive utredare haft två referensgrupper till sitt förfogande. Referensgruppernas uppdrag har varit att bidra med underlag samt att läsa och kommenterat textförslag. Liksom styrgruppen har referensgrupperna träffats regelbundet.

På MUCF har utsedd utredare haft en kommunikatör till sin hjälp för att informera myndighetens medarbetare om uppdragets process. Hos SST, en liten myndighet, har utredaren kontinuerligt informerat om processen på kanslimöten samt fört en dialog i olika former med samtliga medarbetare. Dessutom har myndigheterna haft kontakt med Arbetsgivarverket och de fackliga organisationerna.



Figur 1. Projektorganisation MUCF och SST.

Risk- och konsekvensanalys

För att analysera potentiella risker med en sammanslagning genomförde SST en risk- och konsekvensanalys med samtliga anställda på myndigheten.¹ På MUCF genomfördes en riskanalys tillsammans med utvalda medarbetare och fackliga företrädare. Riskanalysen var dels en möjlighet för personalen

¹ Se bilaga 6.

att bli involverad i processen och att kunna påverka denna, dels ett sätt för utredaren att försäkra sig om att inga viktiga aspekter missades.

Intervjuer

Myndigheterna har träffats och genomfört gemensamma workshops kring uppdraget. För att få ett väl underbyggt material har några intervjuer genomförts med medarbetare från MUCF, där även SST närvarade. SST har genomfört semi-strukturerade intervjuer med samtliga medarbetare på myndigheten samt 16 intervjuer och samtal med olika intressenter, forskare och samarbetspartner.²

Avgränsningar

Vi vill påpeka att denna utredning är ett omfattande uppdrag, som genomförts på kort tid. Utredningen berör komplexa frågor samt flera olika politikområden. Därför finns begränsningar i hur omfattande en del frågor har kunnat utredas. Detta innebär att fördjupande analyser av vissa aspekter krävs för att genomföra en sammanslagning i enlighet med uppdragets rekvisit.

Ekonomiska konsekvenser

En organisationsförändring kommer att innebära att många av myndigheternas medarbetare får lägga tid på frågor och processer knutna till detta arbete. Det handlar bland annat om kostnader i samband med övergång för att synkronisera existerande rutiner och utveckla nya, integrera IT-system och ta fram gemensamma arbetsprocesser, men även konsultkostnader för att föra samman två verksamheter och hitta en gemensam grund för medarbetar- och ledarskap. Det handlar även om ökade kostnader för drift när myndigheten har två kontor med medarbetare som behöver resa mellan dessa. Det är omöjligt att göra en exakt bedömning av vad detta kommer att betyda i form av ökade kostnader och produktivitetstapp i genomförandet av myndigheternas olika uppdrag, men vi kan konstatera att resurser behövs för att bygga upp och utveckla de nya strukturerna.

Ett samgående mellan SST och MUCF kommer att innebära ökade kostnader men även besparingar:

Besparingar

En besparing som kan göras av ett samgående är hyreskostnaderna för en gemensam lokal i Stockholm. MUCF betalar i dagsläget 950 tkr för sin lokal i Stockholm och SST runt 1 300 tkr för sin. En gemensam lokal skulle kunna innebära en besparing på runt 300 tkr. Om SST:s administrativa personal tillförs MUCF:s administrativa avdelning så kan det finnas en begränsad besparingspotential på lång sikt.

Engångskostnader

Kostnaden för arbetet med att leta och ingå avtal om ny lokal, inreda och utrusta lokalen samt genomföra flytt till ny lokal estimeras till 4 800 tkr. Arbetet med sammanslagningen av myndigheterna förutsätter att en dedikerad projektgrupp utnämns och att den är verksam från hösten 2024 till våren 2026. Den kommer att få i uppdrag att dels genomföra, dels stödja verksamheten i genomförandet av till exempel hantering av HR-frågor som uppstår under arbetet. Kostnaden för projektgruppen beräknas till runt 5 500 tkr. Därutöver tillkommer kostnader för myndigheternas chefer och medarbetare som i sina ordinarie roller på olika sätt blir involverade i sammanslagningen. Det kan handla om personal inom HR, IT, registratur, bidragshantering, och så vidare.

² Se bilaga 4.

Bestående kostnader

De två myndigheternas administration hanteras idag dels med egen personal, dels med köp av tjänster från till exempel Statens servicecenter. SST har, som en mindre myndighet, i större utsträckning än MUCF köpt konsultstöd för att möta behovet av grundläggande administrativa tjänster.

Det är myndigheternas bedömning att de administrativa kostnaderna kommer att finnas kvar på ungefär motsvarande nivå som i dag, trots sammanslagningen, med en viss möjlighet till mindre besparingar på lång sikt. MUCF har en slimmad organisation inom administration, ekonomi och HR. Den ökade arbetsbelastning som uppstår vid en sammanslagning mellan MUCF och SST behöver hanteras med förstärkta administrativa resurser än dessa som myndigheterna disponerar i dag. De effektiviseringar som uppstår handlar främst om kvalitetsförbättringar inom myndigheternas administrativa uppgifter, där de samlade resurserna kan användas för att utveckla arbetsprocesser, förbättra och implementera gemensamma rutiner, kommunikationsarbetet m.m.

Övriga konsultkostnader

Det kommer att finnas behov av konsulttjänster inom flera andra områden. Det är svårt att beräkna vilka kostnader detta skulle kunna medföras utan en mer omfattande analys av till exempel nuvarande och framtida IT-lösningar. En annan typ av kompetens som kommer att behövas vid omorganisationen är konsulter som är behjälpliga med arbetet att föra samman de två organisationerna i form av att leda förändringsprocesser vid exempelvis personaldagar.

Nytt kontor i Stockholm

Myndigheterna är i dag lokaliserade på två olika ställen. I och med att uppdraget inte nämner geografisk förflyttning ser vi att det är möjligt med två kontor för den sammanslagna myndigheten – ett huvudkontor i Växjö och ett kontor i Stockholm. MUCF har genom sin omlokalisering relativt färsk erfarenheter av att planera, inreda och förflytta en verksamhet till nya lokaler samt att införa ett nytt sätt att arbeta i lokalerna.

Den nya gemensamma lokalen ska fungera som arbetsplats för de medarbetare från MUCF som i dagsläget arbetar i Stockholm, för de medarbetare som ansluter från SST samt medarbetare från huvudsätet i Växjö som är på tjänsteresa i Stockholm. Totalt beräknas behovet vara runt 40–50 sittplatser. Därutöver bör det finnas ett antal mindre och större mötesrum för fysiska och digitala möten. Därtill tillkommer ökade kostnader för resor mellan Stockholms- och Växjökontoret.

Produktionstapp

MUCF har erfarenhet av att omlokalisera sin verksamhet, att nyanställa över 80 personer och har därmed också erfarenheter av hur lång tid det tar att etablera en ny organisation. Myndigheten räknade med att det skulle ta fem år att återigen få samma produktivitet som före omlokaliseringen vilket visade sig stämma relativt bra. I det här fallet är det färre personer men många medarbetare med specifika arbetsuppgifter och spetskompetenser. Det finns en betydande risk för kompetenstapp som kan leda till både effektivitets- och produktionstapp.

IT och digitala system

Vid en sammanslagning kommer det under en övergångsperiod krävas ökade ekonomiska resurser för kostnader relaterade till IT och digitala system för upphandling, avveckling, migrering osv. Vissa system används av båda myndigheterna och ger bättre förutsättningar för en enklare hantering vid ett samgående, till exempel nyttjar både SST och MUCF Statens servicecenter för ekonomiadministration.

Personella konsekvenser

En omorganisation som denna kan innebära att medarbetare väljer att avsluta sin anställning. Efter MUCF:s omlokaliseringen till Växjö identifierades tre framgångsfaktorer för att säkerställa kompetensförsörjning som troligen även gäller denna uppgift. Det första är tydlig information och bra stöd till personalgruppen och enskilda medarbetare; den andra är öppenhet och tillgänglighet; den tredje är ett systematiskt arbete för att behålla medarbetare i en ny organisation. En överföring av verksamhet till MUCF kan innebära personella konsekvenser i form av övertalighet eller att medarbetare väljer att avsluta sina tjänster.

Verksamhetsövergång

Vid en eventuell verksamhetsövergång har medarbetare rätt att följa med. Enligt reglerna i 6b § i LAS följer anställningsavtalet från den tidigare arbetsgivaren automatiskt med till den nya arbetsgivaren. Intjänad semester förs över liksom övertids- och flexsaldo. Löne- och anställningsvillkor som följer av kollektivavtal hos överlåtande myndighet gäller under maximalt ett år om inte ett inrangeringsavtal reglerar något annat. Både rättigheter och skyldigheter som arbetsgivaren har på grund av anställningsavtalet övergår till den mottagande arbetsgivaren. Eventuella företrädesrätter överförs samt att anställningstiden från den tidigare arbetsgivaren tillgodoräknas i vissa fall.

Kompetensförsörjning

En kunskapsmyndighet är i stor utsträckning summan av sina medarbetares kompetenser. Ingen myndighet kan utföra sitt uppdrag på det sätt som förväntas av uppdragsgivare och intressenter, om den inte har erfarna, kunniga och engagerade medarbetare. Kraven som finns på myndigheterna är höga när det gäller framtagandet av kunskapsunderlag till regeringen och andra målgrupper samt när det gäller förvaltningen av statsbidrag. Myndigheterna kan inte lyckas med sina uppdrag utan kvalificerade medarbetare och därför är det nödvändigt att MUCF blir en bra arbetsplats för nya medarbetare från SST. En organisationsförändring skulle innebära fördelar i kompetensförsörjningen där fler spetskompetenser samlas under samma tak. På så vis tillgängliggörs och förs kunskaper om olika expertområden samman, som kompletterar myndigheternas arbete. Mer om denna fråga kan läsas i MUCF:s respektive SST:s del.

Både MUCF och SST har i dag problem att rekrytera medarbetare till vissa typer av tjänster, problemen består i lokalisering och krav på specialisering. Utifrån detta perspektiv ses det som en nödvändighet att det etableras ett kontor i Stockholm där SST redan finns för att kunna bibehålla kvalitet och effektivitet i verksamheten.

Gemensamma stödverksamheter

Statliga myndigheter lyder under samma regelverk när det gäller krav på myndighetens förvaltning. Rent allmänt innebär det att en mindre myndighet ska leva upp till samma regler och krav som en större myndighet, men kan ha svårt att avsätta nödvändiga resurser till arbetet. En sammanslagning av stödverksamheter borde kunna leda till att verksamheten som kommer från den mindre myndigheten kan hanteras på ett mer effektivt sätt än tidigare, och den nya, större myndigheten bör kunna ha förutsättningar att ytterligare vidareutveckla sitt arbete med kvalitetsförbättringar.

Både MUCF och SST har under ett antal år arbetat med utveckling av modeller för styrning, planering, uppföljning och redovisning av verksamheten. I dag har myndigheterna ett väl fungerande arbete med styrning av och stöd till verksamhetsavdelningarna, från strategisk planering och årlig verksamhetsplanering till uppföljning av ekonomi och resultat samt framtagande av årsredovisning. Det bör finnas goda möjligheter för kvalitetsförbättringar i samband med en sammanslagning av stödverksamheten. Båda myndigheter har mycket kompetent personal med lång erfarenhet inom de

ekonomiskadministrativa områdena. Det finns etablerade rutiner och processer på varje myndighet som kan ligga till grund och vara inspiration för nya, gemensamma rutiner och processer.

I en större organisation finns ökade möjligheter att skapa en hållbar och stark verksamhet inom området kansli- och stödfunktioner så som arkiv, registratur, ekonomi, kommunikation, upphandling, IT, datasäkerhet och personaladministration. En större organisation kan arbeta mer effektivt samtidigt som den blir mindre sårbar vid exempelvis sjukskrivning och hög arbetsbelastning. Samtidigt skulle samordningen även kunna göra att funktionerna stärkts genom ökad möjlighet till specialisering och kompetensutveckling inom de olika områdena. Utöver det får myndigheten även ökade resurser för att planera och följa upp verksamheten. Även inom kommunikationsområdet finns det möjlighet att effektivisera arbetet i en större myndighet. På MUCF finns en kommunikationsenhet som arbetar systematiskt med kommunikationsarbetet. Här finns kommunikatörer, grafiker, medieproducenter och en pressekreterare samt en professionell studio för produktion av digitalt material, webbutbildningar och live-sändningar. På SST finns en ÅAK som arbetar med kommunikationsfrågor och ett väl utvecklat system för dialog med trossamfund. En gemensam stödverksamhet blir enligt MUCF och SST en kvalitetsförbättring vid en sammanslagning.

MUCF:s del



Då MUCF och SST till stora delar inte har samma bild av konsekvenserna för verksamheterna vid en eventuell sammanslagning har varje myndighet tagit fram en egen analys av en organisationsförändring. Nedan följer MUCF:s redovisning.

Inledning MUCF

MUCF ser att det finns synergier mellan myndigheterna och att civilsamhällespolitiken skulle förstärkas om de två myndigheterna fick möjligheten att komplettera varandras kunskap och kontaktnät. Trossamfunden är en betydande del av civilsamhället och möter redan nu båda myndigheterna i sina kontakter med staten. Allt fler av de bidrag som MUCF fördelar riktar sig även till trossamfund och en samlad kontakt och enhetlig hantering av bidrag skulle ge en enkelhet för hela civilsamhället men i synnerhet för trossamfunden. I myndigheternas främjande av civilsamhället skulle arbetet kunna förstärkas och dialogen mellan staten och civilsamhället effektiviseras. Det samlade civilsamhällets villkor skulle kunna tydliggöras och politikområden stärkas. MUCF ser följande angående överföring av SST:s verksamhet:

- Det är positivt att samla civilsamhällespolitiken under ett gemensamt tak, det stärker civilsamhället samt arbetet med gemensamma uppdrag.
- Synergier och kvalitetsförbättringar kan göras om myndigheternas politikområden förs samman.
- SST behöver inordnas i MUCF:s organisationsstruktur för att kvalitetsförbättringar och synergier ska gå att genomföra på ett verksamhetsmässigt och ekonomiskt hållbart sätt.
- Handläggning av statsbidrag måste skiljas från främjandeverksamhet för att legitimiteten till och förtroende för MUCF ska kunna bevaras.
- Kontrollen och granskningen av statens medel stärks om handläggningen av statsbidrag sker samlat på myndigheten.
- Enligt MUCF är vägvalen:
 1. Att låta SST:s uppgifter fullt ut inordnas i MUCF:s instruktion och integreras i organisationen.
 2. Låta MUCF och SST kvarstå som egna myndigheter.
 3. Om regeringen väljer att låta SST:s verksamhet i sin helhet gå över till MUCF och, trots utmaningarna, vill hålla ihop verksamheten så är en egen avdelning att föredra framför ett eget center.

Civilsamhällespolitiken förstärks

Båda myndigheterna har i uppdrag att stärka demokratin vilken inte bara är ett politiskt system, utan värderingar och normer som genomsyrar hela samhället. Det handlar om engagemang, vare sig det är genom röstning, offentlig debatt eller aktiviteter i civilsamhället, samtliga är avgörande för en levande demokrati. Samhället befinner sig just nu i en tid av ökad polarisering där religioner och trosåskådningar ställs mot varandra, ökad desinformation och krafter som vill utmana demokratin. Detta sammantaget gör att det kan bli allt svårare att upprätthålla en konstruktiv och inkluderande offentlig dialog. Det utmanar även demokratins grundläggande principer om pluralism och respekt för olika åsikter, vilket är en central komponent i demokratiskt engagemang. Här har MUCF, tillsammans med SST, ett viktigt uppdrag, vilket kan stärkas genom att finnas inom samma struktur.

Myndigheten blir vid ett samgående en samlade kraft i krissamverkan och krisberedskap som kan samordna olika aktörer samt nå ut bredare och tydligare till fler organisationer och trossamfund. Många välkända civilsamhällesorganisationer, däribland trossamfunden, har en roll i totalförsvaret och har som särskild uppgift att bidra till beredskap och det civila försvaret, det behöver samverkas med kommuner, regioner och länsstyrelser, där MUCF har utarbetade kontakter.

Synergier vid en sammanslagning

MUCF ser i huvudsak positivt på en sammanslagning av myndigheternas verksamhet. Genom en sammanslagning stärks förutsättningarna för myndigheten att utföra sina administrativa uppgifter och skapar goda förutsättningar för en stabil och långsiktig myndighetsstyrning. För en mindre myndighet är de administrativa uppdragen ofta en tidskrävande uppgift som kräver specialkompetens. Vid en sammanslagning minskar sårbarheten och stabiliteten ökar avseende samtliga stödfunktioner i myndighetens arbete. En samlokalisering av verksamheterna i Stockholm skapar även en lokaleffektivisering och stärker MUCF:s möjlighet till ett funktionellt permanent kontor för medarbetare från Stockholm, vilket varit en utmaning sedan omlokaliseringen. En samlokalisering av verksamheterna i Stockholm skapar även en lokaleffektivisering och stärker MUCF:s möjlighet till ett funktionellt permanent kontor för medarbetare från Stockholm, vilket varit en utmaning sedan omlokaliseringen. Enligt MUCF har SST dessutom behov av att i nära framtid skaffa en egen lokal och inte ha sitt kontor i samma lokaler som bidragstagare.

De skillnader som finns i dag i styrning, planering, redovisning och uppföljning påverkar inte, enligt MUCF, en kommande sammanslagning. I och med att MUCF är större och har mer resurser blir detta en kvalitetsförbättring för den verksamhet och kunskap som SST för över till myndigheten. Genom att förena administration och stödfunktioner finns också möjligheter till kvalitetsförbättringar, och resursförstärkningar men dessa är beroende av att medarbetare väljer att följa med i verksamhetsövergången.

Andra synergier med en sammanslagning är de olika nätverk som de båda myndigheterna har. Möjligheterna att gemensamt nå ut till fler delar av civilsamhället ökar, och även samverkan på lokal, regional och nationell nivå.

Styrkor med ett samgående

En styrka för den nya myndigheten är att civilsamhällespolitiken samlas under ett och samma tak. Breda demokratifrågor såsom social hållbarhet, deltagande, synliggörande, mänskliga rättigheter, integration och trygghet är sakfrågor som än tydligare synliggörs genom att sammanföra myndigheternas arbetssätt. En gemensam styrka är att myndigheterna har liknande erfarenheter av att arbeta med bland annat civilsamhället som röstbärare för demokratin men även med att arbeta med dialog med civilsamhällets organisationer för att utveckla social hållbarhet.

Det är en styrka att kunna samla civilsamhällespolitiken och arbeta strategiskt med fler delar av civilsamhället. MUCF ser redan i dag trossamfunden som en viktig del av civilsamhället. Civilsamhället spelar en ovärderlig roll för att bland annat underlätta för kunskapsöverföring och minska missförstånd i krisernas kölvatten. Ett exempel är de interreligiösa råden och trossamfunden som kan verka som kommunikationskanaler och samverkansform under kriser. Här finns upparbetade strukturer hos SST som kan vidareutvecklas vid ett samgående. Genom att prata med en gemensam röst kan tillit bevaras samtidigt som kvalitetsförbättringar görs inom myndighetens olika uppdrag inte bara inom handläggning av statsbidrag och främjandearbete. De samlade kunskaperna om civilsamhället skulle öka och komma till nytta i den nya myndigheten.

En ytterligare möjlighet till kvalitetsförbättring är att producera egna rapporter och utredningar genom uppföljningar av de politikområden som myndigheterna arbetar inom. Genom att kombinera kunskapsområden får myndigheten en fördjupad uppföljning av politikområdena.

Effektiviseringar möjliggörs inom och mellan uppdrag vid en sammanslagning. Gemensamma upplägg av arbetsinsatser blir möjliga när civilsamhällespolitiken samlas under ett tak vilket främjar såväl utredningar som främjande aktivitet och statsbidrag, men även kommunikationsinsatser.

Statsbidrag – främjande verksamhet och myndighetsutövning

Statsbidragen till det civila samhället är en viktig, om inte avgörande, förutsättning för att civila samhällens organisationer ska kunna bedriva sin verksamhet. För att säkerställa en långsiktig, förutsägbar och rättssäker hantering av bidragen till civila samhället måste trovärdigheten till systemet hållas intakt. Därtill måste statsbidragen göra nytta och skillnad i samhället. Det är således MUCF:s främsta prioritering att säkerställa kvaliteten i bidragsgivningen och därmed förvalta det förtroende som bidragsgivningen innebär både för MUCF och för civila samhället och därigenom säkra bidragen långsiktigt.

MUCF har sedan flera år tillbaka arbetat med att utveckla bidragsgivningen för att öka säkerheten att alla utbetalda medel går till avsedd verksamhet och att missbruk elimineras. Detta är ett arbete som kommer bli viktigt för alla statliga myndigheter. De erfarenheter som MUCF gjort i sitt utvecklingsarbete kan vara till stor hjälp för SST i det arbete som myndigheten har framför sig när det gäller att utveckla kontrollsystem.

Om Demokrativillkorspropositionens förslag innebär att regeringen inte längre fattar beslut om vilka trossamfund som ska erhålla bidrag kommer situationen förändras totalt avseende bidrag till denna kategori bidragstagare. Det kommer ställa nya krav på myndighetsutövning i form av bidragshantering och kontroll. Här har MUCF ett arbetssätt som, med viss anpassning, kan vara tillämpligt även på trossamfund. En avgörande faktor för att uppnå ett arbete av hög kvalitet med uppföljning och kontroll är att särskilja myndighetsutövning i bidragsgivning och den främjandeverksamhet som ska bedrivas. Enligt Riksrevisionen behöver myndigheterna arbeta mer riskbaserat och utveckla kontrollmetoder. Detta för att minimera att oseriösa aktörer lämnar felaktig information eller har för avsikt att lura staten på pengar.

Kravet på ett arbete av hög kvalitet inom bidragsprövning har även ökat genom att organisationsbidrag kan överprövas i domstol, vilket innebär nya förutsättningar på rättstillämpning och att följa rättspraxis. Genom att fortsätta utvecklingsarbetet kring båda myndigheternas bidrag kan rättssäkerheten förstärkas och civilsamhället få tydligare regler samtidigt som legitimiteten för statliga bidrag kan stärkas. Innan MUCF förändrade sitt arbete med bidragshandläggningen var myndighetens fokus att stötta civila samhället, vara en samarbetspartner och ett stöd i en nära relation mellan främjandearbete och bidragsgivning. Relationen sades bygga på tillitsbaserad handläggning och att mer kontroll skulle leda till mindre självständighet för civilsamhället. Men med ökad kontroll och att främjande arbete skilts från bidragshandläggning har legitimiteten för statsbidragen stärkts och därmed har förutsättningarna stärkts för en långsiktig finansiering av ett självständigt civilsamhälle.

MUCF anser att det är viktigt att myndigheten har ett övergripande ansvar för handläggningen av bidrag för att myndigheten ska kunna utföra handläggningen med den kvalitet som gjorts under de senaste åren.

Kontroll, granskning och kvalitet

Genom extra medel från regeringen har MUCF kunnat stärka kontrollen och utveckla uppföljningen i handläggningen. Myndigheten har stegvis infört en förändrad kontrollverksamhet och har varit noga med att civilsamhället ska få tid på sig att anpassa sig efter nya regler och krav. MUCF har inväntat årsmötet för att organisationerna ska kunna göra förändringar i både stadgar, demokratisk uppbyggnad och ekonomisk redovisning. Kundnöjdheten är hög, i MUCF:s enkätundersökningar de senaste åren berättar runt 8 av 10 av de bidragssökande organisationerna att bidragshanteringen i mycket eller ganska hög grad är tillgänglig, rättssäker och effektiv. Myndigheten informerar och utbildar civilsamhället i aktuella frågor inom bidragshandläggningen. Förutom detta samverkar MUCF med andra myndigheter och många av dem vänder sig till MUCF för rådgivning inom bidragshandläggning.

Civilsamhällesorganisationerna blir fler och många nya saknar föreningsvana. Att sakna erfarenhet riskerar att leda till misstag och i värsta fall att illasinnade krafter får tillgång till statliga medel via en brottslig verksamhet. Det kan leda till ökad korruption och ett missbruk av statliga medel. Detta kan även på sikt bli en risk inom trossamfundet. Kontrollen är därför essentiell vid handläggning av statsbidrag samtidigt som det är viktigt att föra en dialog med och stötta organisationerna att göra rätt.

MUCF fick under pandemin i uppdrag att dela ut bidragsmedel till organisationer som arbetar med socialt särskilt utsatta människor. I detta uppdrag var det även möjligt för trossamfund att söka. I kontrollarbetet stod det klart att det finns utmaningar även för trossamfund att leva upp till en korrekt ekonomisk redovisning så väl som demokrativillkoren.

Bidragshantering och demokrativillkor

MUCF har stor erfarenhet av att hantera olika delar inom demokrativillkoren. Vissa av dem är grundlagsskyddade så som yttrandefriheten och religionsfriheten medan andra regleras i andra lagar så som till exempel diskrimineringslagen. Vid granskning är det viktigt att det sker i ett större perspektiv. Religionsfriheten och yttrandefriheten ska respekteras men i alla bedömningar finns det så kallade gråzoner som måste utredas. Inom yttrandefriheten kan det till exempel handla om att uttrycka sin åsikt men i samma sammanhang uppmåna till brott.

Religionsfriheten och yttrandefriheten är starka rättigheter men de har också en gräns för vad som ryms inom begreppen och här är det viktigt att myndigheten utreder odemokratiska handlingar för att de inte ska riskera finansieras av statliga medel. Exempel på saker som inte ryms inom religionsfriheten kan till exempel vara kopplingar till icke demokratiska organisationer och utländska regimer, släktskaps- och intressejäva, oetiska metoder för medlemsrekrytering, interna konflikter med odemokratiska metoder och så vidare.

För att få en trovärdighet och kvalitet i bidragsgivningen krävs det att alla bidrag som delas ut av en myndighet görs utifrån liknande principer. Det skulle vara förtroendeskadligt om det välutvecklade och kvalitetsmässiga kontrollarbete som MUCF byggt upp inte skulle kunna tillämpas. Likväl skulle det vara förtroendeskadligt om bedömning och hantering av bidrag inte särskiljs. Det är mycket olämpligt att använda olika sätt att bedöma bidrag inom samma myndighet. Ett sådant förfarande vore i princip omöjligt att hantera.

MUCF har kvar sin roll som HBTQI-strategisk myndighet och det kan komma att bli en utmaning att hantera frågan om religionsfrihet i förhållande till diskrimineringsgrunderna, exempelvis hbtqi, men myndigheten har redan idag flera ärenden där dessa frågor har hanterats, med ett lyckat resultat. Om dessa två delar ska ställas emot varandra är det MUCF:s bestämda åsikt att detta bör hanteras och bedömas inom ramen för en gemensam process för bidragshantering inom myndigheten för att alltid ha ett och samma utgångsläge i frågan.

Att särskilja handläggning från främjandearbete

En av de främsta framgångsfaktorerna i MUCF:s bidragsverksamhet har varit att särskilja myndighetsutövning från främjandearbete och att tydliggöra myndighetshandläggningen och dess regelverk genom bland annat att skapa rättspraxis. MUCF har hanterat ifrågasättande från granskande instanser som till exempel Riksrevisionen och har enkelt kunnat förklara arbetssättet och därmed fått en förståelse och tillit till processen från målgruppen. Den statliga värdegrunden är lättare att upprätthålla då bidragshantering och främjandearbete hålls separat. Sakligheten och opartiskheten ifrågasätts inte då det inte är samma personal som handlägger ansökningar och som arbetar med främjandearbete.

MUCF anser att det är av vikt att bidragshandläggningen separeras från främjandearbetet, dels för att kunna hålla den kontroll som behövs, dels för att stöd till trossamfund ska få den legitimitet som staten eftersträvar.

Bidragshandläggningen är en sådan verksamhet som bör kunna implementeras direkt vid övergång till MUCF. Men det är under förutsättning att det är den nya myndigheten som har hela ansvaret för handläggningsarbetet och på så sätt kan arbeta på ett liknande sätt som MUCF gjort under de senaste åren.

Organisationsförslag

MUCF:s bedömning är att den nya sammanslagna myndigheten bör utgöra en gemensam organisation där SST:s verksamhet inkorporeras i MUCF:s organisationsstruktur. Det ger flest synergier för både administration, kommunikation och sakområden. MUCF föreslår att SST:s kärnverksamhet läggs i en ny enhet för trossamfundsfrågor på avdelningen för kunskapsstöd, med undantag för bidragshanteringen som placeras på myndighetens avdelning för statsbidrag.

MUCF menar att organisationsförslaget innebär en effektivisering av myndighetens styrning och ledning och är det bästa alternativet för verksamheten. Genom att överföra och infoga SST:s verksamhet i MUCF får den sammanslagna myndigheten en sammanhållen styrning av verksamheten vilket är en förutsättning för en överblickbar ekonomi och uppföljning. En integrerad organisation är särskilt angelägen för att öka samverkan om SST:s medarbetare ska ha arbetsplats i Stockholm. Att både ha en geografisk åtskillnad och organisatorisk skild verksamhet kommer försvåra samgåendet och samverkan mellan de olika verksamheterna.

Konsekvenser av en sammanslagning

MUCF har identifierat ett antal utmaningar som kan komma i och med en överföring av SST:s uppdrag och verksamhet.

Perspektiv som utmaning för tvärsektorielt arbete

MUCF, som är både en JiM-myndighet och en hbtqi-strategisk myndighet, ser flera utmaningar för ett gemensamt arbete som grundar sig i olika tvärsektorIELLA perspektiv och hur de genomsyrar verksamheten.

För att underlätta ett samgående anser MUCF att det råd för samråd som SST har i dagsläget behöver bli ett samråd/nätverk som även inkluderar tvärsektorIELLA perspektiv som jämställdhet och hbtqi-frågor. Detta skulle öka de interreligiösa rådets delaktighet i frågor som rör övriga civilsamhällespolitiken, men även öka kunskapen hos trossamfunden om de tvärsektorIELLA perspektiven som också har betydelse vid sökande av statsbidrag.

Ungdomspolitik riskerar lägre prioritering

Vid ett samgående med SST menar MUCF att det finns en risk att civilsamhällespolitiken bli den största verksamhetsdelen inom myndigheten och ungas villkor kan få en lägre prioritet. Det vore beklagligt i en tid där det finns många utmaningar inom ungdomspolitik och när kunskap inom politikområdet är av stor betydelse. Myndigheten anser att det vore mycket olyckligt om ungdomspolitik fick en lägre prioritering inom myndigheten.

MUCF:s första och äldsta kärnområde är ungdomspolitik. Myndigheten har en lång historia av att följa upp ungas levnadsvillkor, makt över sina liv och samhällsutvecklingen i olika rapporter. Myndigheten är oroad för att en lägre prioritering på ungdomspolitik riskerar den långa uppföljning som myndigheten har inom ungdomspolitik. Sedan mitten av 1990-talet följer myndigheten upp ungas attityder och värderingar vart sjätte år och sedan tidigt 2000-tal publiceras årligen en rapport om ungas möjligheter och levnadsvillkor ur olika teman. Myndighetens rapportserier och kunskapsunderlag används av tjänstepersoner och beslutsfattare i kommuner och regioner för att förbättra beslut som rör unga.

Risk för koncentrerad verksamhet i Stockholm

Sedan MUCF omlokaliseras till Växjö har myndigheten återuppbyggt en verksamhet med stor kompetens inom ungdoms- och civilsamhällespolitiken. Myndighetens kompetens inom myndighetsutövning och handläggning av statsbidrag har utvecklats och är nu på en hög nivå. En sammanhållen verksamhet i Växjö har skapat god kunskapsöverföring och en bra arbetsmiljö.

MUCF har idag ett mindre kontor i Stockholm som möjliggör för de som rekryterats i Stockholm att kunna träffas regelmässigt. Vissa yrkeskompetenser har varit svåra att rekrytera i Växjö med omnejd, därav rekryterar MUCF även till Stockholm. Om kontoret i Stockholm växer och blir en allt större del av myndighetens verksamhet riskerar det att ske en förskjutning av verksamhet från Växjö till Stockholm. Fler rekryteringar kan då ske i Stockholmsregionen och tanken med omlokaliseringen kommer då att förfelas. Det kan även finnas en risk att det skapar en sämre arbetsmiljö för medarbetare i Växjö som inte kan utbyta erfarenhet lika enkelt som om man sitter på samma kontor. Det riskerar även att bidra till ett kompetens- och produktionstapp på huvudkontoret i Växjö.

Risker med byte av namn på myndigheten

MUCF har sedan 2014 kämpat med att etablera sitt myndighetsnamn som varumärke. Myndighetens namn är inte lika etablerat bland vissa målgrupper och allmänheten. Det är olämpligt och mycket kostsamt att byta det då det innebär ett omfattande och dyrt arbete med hemsida, tryck, mailadresser, domännamn och profilmaterial. Civilsamhället omfattar även trossamfund och för MUCF:s del är trossamfundet en naturlig del av arbetet som redan pågår på myndigheten. Ett namnbyte skulle enligt MUCF:s uppfattning leda till både stora onödiga kostnader och omfattande arbetsinsatser, det stöds inte heller av uppdragsdirektivet.

SST:s förslag om centrumbildning

SST har föreslagit en centrumbildning inom ramen för MUCF. Under processen med framtagandet av utredningen har MUCF tagit del av erfarenheter av centrumbildningar inom myndigheter. Den bedömning som MUCF gjort är att det finns risker för att det efter samgåendet förblir två skilda organisationer. Det riskerar att få konsekvenser för gemensamma frågor och försvåra arbetet inom delar av myndigheten.

Ett centrum skulle inverka mycket negativt på de synergier, kvalitetsförbättringar, effektiviseringar och samordningsvinster som kan göras. Erfarenheter som MUCF tagit del av visar att det ofta innebär motsättningar och konflikter runt resurser och befogenheter samt riskerar att ta energi från sakområdena. Framför allt skulle det göra det omöjligt för MUCF att behålla den kvalitetsstämpel som byggts upp under många år inom statsbidragshantering.

Utmaningar med en parallell organisation

Ett centrum inom ramen för MUCF skulle riskera att skapa en parallell verksamhet med exempelvis handläggning av bidrag i kombination med främjande verksamhet. Rörande bidrag skulle då arbetssättet se olika ut inom samma myndighet. Vissa bidragstagare finns inom flera olika bidragsformer och får bidrag från både MUCF och SST. Att utföra arbetet på olika sätt inom samma myndighet leder till otydlighet och minskat förtroende för myndighetens arbete. Det skulle skada legitimiteten för myndigheten och för statsbidragen.

Att dela upp verksamheten i andra organisationsformer, som den centrumbildning som SST föreslår, riskerar enligt MUCF de tänkta kvalitetsförbättringar, synergier och ekonomiska vinsterna som ett samgående skulle kunna innebära. Det finns risker inom många områden om en centrumbildning införs, men den största risken är att det får stora konsekvenser för handläggningen av statsbidrag. MUCF hävdar att det är mycket problematiskt att kunna genomföra en trovärdig handläggning av statsbidrag om det införs ett center under myndigheten som utför liknande uppdrag men på ett helt annat sätt. I

realiteten skulle det innebära att statsbidrag kontrolleras, granskas och fördelas på två olika sätt inom myndigheten, det riskerar legitimiteten för uppdraget och för hela myndigheten.

En centrumbildning innebär inte att den delen av myndighetens verksamhet kan agera som en självständig satellit utan behöver samverka och genomföra aktiviteter inom ramen för den sammanslagna myndigheten. En parallell verksamhet med en egen budgetpost behöver föra över myndighetsgemensamma kostnader till MUCF. Det skulle innebära att budgetposter ständigt behöver förhandlas och dialogen kommer, i stället för att handla om samverkan, handla om utmaningar och konflikter i och med att ett centrum byggs in i verksamheten.

Om det skulle bli parallella organisationer med parallella ledningar är risken stor att samordnings- och effektivitetsvinster uteblir. Det finns en uppenbar risk för att det skapas en otydlighet i hierarki, vilket resulterar i att styrning och ledning av myndigheten ställs inför utmaningar, vilket riskerar att leda till konflikter och brist på samarbete som i förlängningen skapar en sämre arbetsmiljö. Det är djupt olyckligt, att med öppna ögon, gå in i en lösning som ger två helt olika kulturer med de risker som det innebär. Det finns även en uppenbar risk att det påverkar dialogen med Regeringskansliet.

En centrumbildning inom statlig myndighet är ovanligt och förekommer främst inom akademien då kopplat till ett begränsat område. De centrum som är framgångsrika är främst verksamma inom akademien och har ett fokusområde, exempelvis CHILD, som studerar unga med funktionsnedsättningar, eller ENCELL, nationellt centrum för hållbart lärande. Den verksamhet som SST:s verksamhet utgör är bred och mycket närliggande MUCF:s verksamhet och skulle svårligen kunna vara ett centrum med smalt uppdrag. Ska sammanslagningen ge effekt ekonomiskt och verksamhetsmässigt måste verksamheterna slås samman på ett organisatoriskt effektivt sätt med en tydlig ledning.

Tre vägval som kan göras

Med hänvisning till det som redovisats ovan ser MUCF att det finns tre vägval som kan göras;

1. Att låta SST:s uppgifter fullt ut inordnas i MUCF:s instruktion och integreras i organisationen.
2. Låta MUCF och SST kvarstå som egna myndighet.
3. Om regeringen väljer att låta SST:s verksamhet i sin helhet gå över till MUCF och, trots utmaningarna, vill hålla ihop verksamheten så är en egen avdelning att föredra framför ett eget center.

Identifierade författningar och förordningar

Förordning (2018:1425) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.³

Förordning (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer.⁴

Förordning (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund.⁵

Förordning (2008:349) om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck.⁶

³ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20181425-med-instruktion-for_sfs-2018-1425/

⁴ [Förordning \(2011:65\) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](#)

⁵ [Förordning \(2008:63\) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](#)

⁶ [Förordning \(2008:349\) om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](#)

Förordning (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans.⁷

Förordning (2022:118) om statsbidrag för hälsofrämjande insatser riktade till romer.⁸

Förordning (2021:227) om statsbidrag för insatser som främjar mötesplatser för unga hbtqi-personer.⁹

Prop. (2009/10:55) En politik för det civila samhället.¹⁰

Prop. (2013/14:191) Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande.¹¹

Skr. (2020/21:105) Ungdomspolitisk skrivelse.¹²

⁷ [Förordning \(2008:62\) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](#)

⁸ [Förordning \(2022:118\) om statsbidrag för hälsofrämjande insatser riktade till romer | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](#)

⁹ [Förordning \(2021:227\) om statsbidrag för insatser som främjar mötesplatser för unga hbtqi-personer | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](#)

¹⁰ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/en-politik-for-det-civila-samhallet_gx0355/

¹¹ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2014/03/prop.-201314191>

¹² <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2021/03/skr.-202021105>

SST:s del



Sammanfattning

Uppdraget betonar att utgångspunkten för en organisationsförändring ska vara att de uppgifter som myndigheterna för närvarande har ska vara oförändrade samt att dessa ska utföras med bibehållen effektivitet och kvalitet. Myndigheten för stöd till trossamfund ser stora risker med MUCF:s förslag att SST ska gå från att vara en egen myndighet till att bli en enhet under en avdelning på en annan myndighet utan bidragshantering. Skulle SST bli en enhet är myndighetens bedömning att nuvarande uppgifter varken kommer att vara oförändrade eller att dessa kommer att kunna utföras med bibehållen effektivitet och kvalitet.

SST bedömer att denna modell äventyrar statens goda relationer till trossamfunden, deras tillit, samt SST:s roll som expertmyndighet och möjligheter att arbeta med viktiga frågor gällande social hållbarhet, religionsfrihet, krisberedskap och totalförsvaret. Enligt både forskning och erfarenhet innebär sammanslagningar stora risker på olika nivåer. Måste en omorganisation ändå genomföras, så bedömer myndigheten att denna sker mest effektivt genom inrättandet av ett särskilt organ i form av ett center för trossamfundsfrågor under MUCF, med delad lokal i Stockholm för personal från båda myndigheter, samt ett samgående av stödfunktioner. På så vis uppstår såväl ekonomiska, som synergi- och effektivitetsvinster, samtidigt som risker gällande personal, verksamhet, målgrupp och samverkanspartner minimeras.

Inledning

SST:s och MUCF:s uppdrag kan vid en första anblick te sig närliggande och därmed överlappande. Under utredningstidens gång har det emellertid utkristalliserats att myndigheterna har olika verksamhetslogiker, som har sin grund i respektive myndighets instruktion,¹³ vilket skulle medföra oönskade effekter för trossamfundspolitiken vid en sammanläggning av uppgifter. Båda myndigheterna prioriterar att utveckla och rättssäkra sina bidragsprocesser, men med olika fokus. SST anser att det krävs djupare sakkunskap om det området som bidragsgivningen hanterar för att bidragshandläggningen ska kunna vara effektiv i alla steg. En strikt uppdelning mellan bidragshantering och främjandeuppdrag har därmed inte befunnits lämplig och ändamålsenlig. Vidare har SST med utgångspunkt i den begränsning av mottagare (och som regeringen hittills fastställt) samt instruktionen att ”föra en fortlöpande dialog med bidragsberättigade trossamfund om förutsättningarna för stöd” inte haft vare sig rättssäkerhetsincitament eller andra skäl att bygga parallella strukturer för dialog respektive bidragsgivning. Till detta ska läggas att SST har ett särskilt beslutsorgan som kvalitetsgarant: Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund.

Från nationsbygge till trossamfundspolitik

I likhet med andra europeiska länder har det svenska nationsbygget varit tätt sammanvävd med kyrkan. Svenska kyrkan har sedan Gustav Vasas tid varit en central del av den svenska nationen och har haft en viktig funktion i dess framväxt. Även om Svenska kyrkan sedan år 2000 ska vara skild från staten har trossamfunden centrala uppgifter i Sverige som inte andra civilsamhällsaktörer har; exempelvis har trossamfund vigselrätt, är begravningshuvudman och har uppdrag rörande själavård inom kriminalvården, sjukvården och det militära. Trossamfund har även en särställning inom krisberedskapsområdet och totalförsvaret. Deras unika relation gentemot staten har i Sverige inneburit att de har en egen organisationsform, registrerat trossamfund.

¹³ Förordning (2017:104) med instruktion för Myndigheten för stöd till trossamfund och Förordning (2018:1425) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Under 60-talet och framåt fick Sverige en växande befolkning med annan religiös bakgrund än den svenskkyrkliga, samtidigt som folkrörelser och frikyrkor institutionaliserades i samhället och betraktades som en vital och viktig del av demokratin. Mot denna bakgrund aktualiserades frågan om att skilja staten från Svenska kyrkan och ett statligt stöd till alla medborgares religionsutövning. När det statliga bidraget till andra trossamfund än Svenska kyrkan infördes 1971 var det i syfte att jämna ut det ekonomiska underläge som frikyrkorna befann sig i, vilket ansågs otillfredsställande utifrån ett religionsfrihetsperspektiv.¹⁴ Stödet utvidgades senare till att omfatta även andra, såväl kristna som icke-kristna, trossamfund.

Förutsättningarna och formerna för statens stöd till trossamfund i form av statsbidrag har därefter genomgått flera förändringar. Enligt nu gällande reglering kan statsbidrag idag utgå till sådana trossamfund som uppfyller de i lagen (1999:932) om stöd till trossamfund uppfyllda kraven på stabilitet och livskraft och som därutöver bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på (så kallade demokrativillkor). Beslut om vilka trossamfund som uppfyller dessa krav och som därmed är bidragsberättigade fattas av regeringen. För närvarande är 46 trossamfund berättigade att motta statsbidrag, antingen direkt eller i egenskap av medlemmar av något av de två samverkansorganen Ortodoxa och österländska kyrkans ekonomiska råd (OÖKER) respektive Islamiska samarbetsrådet (ISR).

Trossamfund utgör sedan en lång tid tillbaka ett eget politikområde för vilket riksdagen har antagit särskilda mål.¹⁵ Stödet till trossamfund ska enligt riksdagens beslut bidra till att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet i form av gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg. Insatserna inom politikområdet ska bidra till att dessa mål uppnås. Centralt i trossamfundpolitiken är religionsfriheten. Staten är bunden av Europakonventionens artikel 9, att garantera religionsfrihet för medborgare i Sverige och religionsfriheten är även skyddad i Regeringsformen (1:2, 2 stycket). Det finns även ett särskilt skydd för trossamfunden i regeringsformen som innebär att föreskrifter rörande trossamfund måste meddelas genom lag (8 kap. 2 §). Statens relation till trossamfunden är följaktligen ansedd att vara känslig jämfört med övriga civilsamhället och behöver hanteras i särskild ordning.

75 % av Sveriges befolkningen är medlem i minst en förening, dvs. i civilsamhället i stort, inklusive trossamfund.¹⁶ Antalet medlemmar och regelbundna besökare i svenska trossamfund inklusive Svenska kyrkan uppgår till omkring 6,4 miljoner (dvs. drygt 60 % av befolkningen), varav omkring 850 000 personer betjänas av de statsbidragsberättigade trossamfunden.^{17 18 19} Det kan alltså konstateras att det rör sig om ett stort antal människor som berörs av trossamfundspolitik.

Likställighet mellan Svenska kyrkan och andra trossamfund

2000-talets omfattande stat-kyrka reform syftade till att göra staten konfessionsneutral samt att skapa likvärdiga förutsättningar för alla trossamfund, samtidigt som Svenska kyrkans särroll önskade bibehållas. Dessa motstridiga målsättningar innebar att slutresultatet blev mer en relationsförändring än en separation.^{20 21} Svenska kyrkans särroll manifesterades i en egen lag²² och innebär bland annat

¹⁴ SOU 2018:18, s. 88.

¹⁵ Prop. 1998/99:124, bet. 1999/2000:kU5, rskr. 1999/2000:45.

¹⁶ SCB, "Tre av tio är aktiva i förening", 2020.

¹⁷ Myndigheten för stöd till trossamfund, "Utbetalade bidrag", 2023.

¹⁸ Svenska kyrkan, "Svenska kyrkan i siffror", 2023.

¹⁹ SCB, "Befolkningsstatistik", 2022.

²⁰ Pettersson, 2011, s. 119-135.

²¹ Lundgren, 2021, s. 251.

²² 1998:1591.

huvudmannaskapet för begravningsfrågor.^{23 24} Dessutom skiljer sig exempelvis förutsättningarna för den statliga avgiftshjälpen åt, där Svenska kyrkan *har* rätt till avgiftshjälp medan de övriga samfundet behöver uppfylla särskilda villkor för att få detta stöd.²⁵ Uppbördshjälpen är avgiftsfri för Svenska kyrkan medan övriga trossamfund betalar för denna tjänst. Även vid införandet av de så kallade demokrativillkor kommer Svenska kyrkan att exkluderas från dessa kriterier.

Enligt regeringens uppfattning bör trossamfundet behandlas så likvärdigt som möjligt.²⁶ SST:s huvudsakliga stöd samt fördelningen av organisationsbidrag riktar sig till andra trossamfund än Svenska kyrkan. På så vis är myndigheten ett sätt för staten att skapa större likställighet mellan de andra statsbidragsberättigade trossamfundet och Svenska kyrkan samt att balansera ett statskyrkosystem som i vissa delar finns kvar. Svenska kyrkans relationsförändring i förhållande till staten år 2000 sågs som ett första steg. Utifrån ett religionsfrihetsperspektiv och mot bakgrund av att den svenska staten eftersträvar att vara konfessionsneutral, behöver Svenska kyrkans roll utredas vidare. Träder en gemensam lagstiftning för samtliga trossamfund i kraft, inklusive Svenska kyrkan, skulle trossamfundet som SST ger bidrag till uppgå till drygt 6,4 miljoner medlemmar och betjänade. Detta skulle förändra behovet av en särskild myndighet för trossamfundsfrågor avsevärt. Därför bedömer SST att förutsättningen för att fatta beslut om SST:s organisationsform måste föregås av ett klagörande angående Svenska kyrkans roll.

I de intervjuer som hållits med intressenter och samarbetspartner har framkommit, att förekomsten av en egen myndighet har ett symbolvärde för trossamfundet själva. En inordning i en annan myndighet kan uppfattas dels som en nedprioritering av trossamfundsfrågor generellt men även som ett bakslag för den redan underlägsna ställningen man upplever sig ha gentemot Svenska kyrkan.

Verksamhetsmässiga och juridiska konsekvenser av en sammanslagning

Religionsfrihetens roll vid prövning av demokratikriteriet

En viktig utgångspunkt för den statliga bidragsgivningen till det civila samhället och statens stöd till trossamfund är att statliga medel inte ska gå till verksamheter som utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar. I detta syfte uppställs därför i en majoritet av de författningar som reglerar bidragsgivningen demokrativillkor, vars uppfyllande utgör en förutsättning för att stöd ska utgå. Dessa villkor är idag inte enhetligt utformade, men den vanligast förekommande formuleringen i de förordningar som reglerar statsbidrag till det civila samhället är att statsbidrag får lämnas till en mottagare som ”i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering”. För statens stöd till trossamfund föreskrivs i 3 § lagen (1999:932) om stöd till trossamfund att statsbidrag får lämnas endast till ett trossamfund ”som bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på”.

Såvitt gäller statens stöd till trossamfund har Högsta förvaltningsdomstolen slagit fast att det vid tolkningen av 3 § lagen om stöd till trossamfund måste beaktas det skydd för religionsfriheten som följer av såväl regeringsformen som den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.²⁷ Hänsyn måste härvid tas till att Europadomstolen vid upprepade

²³ I samtliga kommuner förutom i Tranås och Stockholm.

²⁴ SFS 1990:1144.

²⁵ SOU 2018:18, s. 388.

²⁶ *Ibid.*, s. 387.

²⁷ HFD 2013 ref 72 och HFD 2017 ref 4.

tillfällen har uttalat att statens skyldighet att förhålla sig neutral och opartisk medför att den är förhindrad att värdera legitimiteten hos religiösa åskådningar eller de sätt på vilka sådana åskådningar uttrycks eller manifesteras. Europadomstolen har i sin praxis också klargjort att artikel 9 Europakonventionen, som en central del, skyddar även religiösa organisationers autonomi och inre liv.²⁸

Det sagda innebär att det vid den statliga bidragsgivningen till trossamfund är nödvändigt att ta hänsyn till religionsfriheten på ett sätt som saknar motsvarighet vid fördelningen av statsbidrag till det övriga civilsamhället. Tolkningen av demokrativillkor måste härvid göras i enlighet med Europadomstolens praxis och skyddet för religionsfriheten beaktas på ett sådant sätt att det säkerställs att en eventuell inskränkning av denna är proportionerlig i förhållande till det legitima syfte som det uppställda villkoret avser att uppnå.

Att göra sådana bedömningar innebär att det i bidragshanteringen krävs stor kunskap om trossamfundens inre liv. Detta gäller inte bara vid prövning av demokratikriterier utan även i frågor som rör till exempel medlemskap/betjänade då dessa frågor även tangerar trossamfundens inre liv och därigenom är skyddade. Att hantera trossamfund som övriga civilsamhällsaktörer vad gäller bidragsgivning riskerar att underminera dialogen med trossamfundet och innebära en mindre effektiv bidragshandling. Handteringen av bidrag till trossamfund kräver stor kunskap om trossamfundet och religionsfrihet för att kunna göra de avvägningar som krävs för en korrekt bedömning.

Bidragsgivning och dialog

I dagsläget är det regeringen som beslutar om vilka trossamfund som ska vara bidragsberättigade. I SOU 2018:18 föreslås att ett särskilt beslutsorgan vars ledamöter utses av regeringen införs i SST för att pröva frågor om bidragsberättigade, vilket är en ordning som SST skulle välkomna. Motivet till en sådan ordning är att frågor om bidragsberättigande är komplicerade då de kan innebära inskränkningar i religionsfriheten och att det därför kan vara lämpligt med ett organ med specialistkompetens för att göra denna bedömning.²⁹ Fördelningen av statsbidrag görs idag av ett särskilt organ vid SST, Rådet för beslut om statsbidrag.³⁰ Att beslutsfattandet om statsbidrag idag är skilt från handläggningen av dessa medför en ordning som innebär att själva handläggningen av bidragsärenden är skilt från beslutsfattandet.

SST har under 2023 påbörjat införandet av digital hantering av ansökningar och redovisningar; 2024 genomförs en fullskalig övergång. Den tekniska lösning som valts förutsätter att den som använder e-tjänsten registrerar sig med bank-id, och att denne kan styrka sin befogenhet att företräda organisationer som avser söka bidrag, eller på andra sätt använda sig av SST:s e-tjänster. Det finns goda förutsättningar för SST att vidareutveckla en effektiv, transparent, rätts- och träffsäker bidragsgivning till såväl befintlig målgrupp, trossamfundet, samt till civilsamhällsaktörer som har behov av säkerhetsförhöjande åtgärder. Det förutsätter emellertid att den samlade kompetensen om säkerhetsfrågor, trossamfundet och det upparbetade samarbetet med Polisen och Säkerhetspolisen kan nyttjas.

Bidragshandlingen vid SST ligger i bidrags- och trossamfundsenheten. I enhetens uppgift ingår också främjande av dialogen mellan staten och trossamfundet, handläggning av frågor om trossamfundets roll i krisberedskapssamordning, andlig vård, begravningsfrågor och social hållbarhet, samverkan med andra myndigheter, samt den fortlöpande dialog med bidragsberättigade trossamfund om förutsättningarna för stödet. Denna uppdelning innebär att det dialogfrämjande arbetet genomförs av samma enhet som också ansvarar för statsbidrag.

²⁸ se t.ex. Hasan och Chaush mot Bulgarien, dom den 26 oktober 2000, stor kammare, punkt 62; Metropolitan Church of Bessarabia m.fl. mot Moldavien, dom den 13 december 2001, punkt 117, 118.

²⁹ S. 380.

³⁰ Se bilaga 2.

Den fortlöpande dialog med bidragsberättigade trossamfund om förutsättningarna för stödet är inskriven i SST:s instruktion. Kopplingen mellan dialog och bidragsgivning är följaktligen tydlig och i enlighet med uppdraget. För att staten och trossamfunden effektivt ska kunna möta olika samhällsutmaningar krävs tillit mellan parterna, som uppstår i samband med ett integrerat arbetssätt.

Även i SOU 2018:18 framgår att bidragshandlingen är en viktig källa till kunskap om trossamfunden, och att denna kunskap är en förutsättning för tillitsfulla relationer mellan trossamfunden och staten.³¹ Samtidigt underlättar detta för insyn och kontroll. SST bedömer inte att arbetssättet står i strid med tydliga och rättssäkra beslut samt en ändamålsenlig bidragsfördelning. SST:s målgrupp, vad gäller stödet till trossamfund, är idag begränsat till 46 statsbidragsberättigade samfund, vilket möjliggör att myndigheten har god kunskap om bidragsmottagarna. Bidragens koppling till dialoguppdraget innebär en kontinuerlig kontakt mellan staten (i form av SST) och trossamfunden, oavsett om det pågår regeringsuppdrag, sammanträden eller andra punktinsatser. Det sammanhållna arbetssättet undviker den suboptimering som det skulle innebära att bygga upp kunskapen om målgruppen på flera ställen i organisationen.

Målgruppen vittnar dessutom om att SST:s bidragshandling fungerar mycket väl – något som lyfts i SST:s intervjuer samt i SOU 2018:18.³²

Överlag är kommentarerna mycket positiva. Stödet upplevs som rättvist och transparent. Regler och information om stödet är tydliga och ansökan är lätt att hantera. Utbetalningar sker i tid, vilket underlättar planering av verksamhet. Det finns några få församlingar som anser att återrapporteringen är betungande, men de utgör undantag. Trossamfunden framhåller värdet i att de har förtroende att fördela stödet själva till de församlingar som har behov. Det är också flera samfund som uttrycker att de är mycket nöjda med den hjälp och information de fått från SST.

Utöver att ge effektivitetsvinster för både SST och trossamfund, är kopplingen mellan dialog och bidrag även förutsättning för följande arbetssätt:

1. Effektivitet i uppföljning och kontroll

Verksamhetsbesök innebär en möjlighet att kontrollera bidragens ändamålsenliga användning och att upptäcka missförhållanden eller oseriösa aktörer inom en organisation, samt ett forum för informationsutbyte och relationsskapande. Av de av Riksrevisionen granskade myndigheter genomför SST flest verksamhetsbesök med i genomsnitt tre besök i veckan. Dessa besök utgör grunden för SST:s kontroll av hur bidrag används samt vilken effekt de har.³³ Handläggarnas goda kunskap om trossamfundens verksamhet innebär att eventuella diskrepanser mellan ansökningar och verkligheten upptäcks i ett tidigt skede och bidragsfusk försvåras. Här krävs djupare kunskaper än vad som går att ta reda på i medier (både traditionella och sociala), eftersom vissa trossamfund är mer misstänkliggjorda, uppmärksammade och granskade än andra. Att kompletterande kunskaper om organisationer är viktiga för rättssäkra bedömningar tydliggörs även i Statskontorets översyn av statsbidraget för säkerhetshöjande åtgärder, där Kammarkollegiet i alltför hög grad utgick i sin fördelning av säkerhetsbidraget från hur de sökande själva beskrev sin situation, vilket ledde till att bidrag inte fördelades ändamålsenligt.³⁴ Rapporten föranledde regeringen att flytta uppdraget till SST vid årsskiftet 2024.

SST:s omfattande och uppdaterade kontaktnätverk (till bl.a. kommunrepresentanter, polisen på nationell och lokal nivå, Säkerhetspolisen och andra myndigheter, civilsamhällesorganisationer och trossamfund själva) blir också ett tidigt varningssystem, där SST snabbt får vetskap om problem med församlingar eller trossamfund förekommer som skulle kunna påverka bidragsgivningen. SST:s kontroll har medfört att flera trossamfund under de senaste åren inte längre får statsbidrag och att andra

³¹ S. 375-377.

³² *Ibid.*, s. 210.

³³ RiR 2023:7, punkt 3.4.2.

³⁴ Statskontoret, "Översyn av statsbidraget för säkerhetshöjande åtgärder", kap. 5.

trossamfund får betydligt mindre statsbidrag än tidigare. Detta ser SST som ett utslag av att kontrollen fungerar. Samtidigt ser SST ett behov av att utveckla sina processer och kontroller kring bidragshanteringen ytterligare, inte minst i samband med kommande demokrativillkor och en utökad målgrupp i och med säkerhetsbidraget. Under förutsättning att detta sker utan en nedprioritering av sakkunskap om trossamfundsfrågorna i bidragshanteringen, kan SST se vinster i att göra detta med stöd av MUCF.

Vidare medför den sammanhållna processen av bidragshandling och dialogfrämjande effektivitetsvinster. Det finns redan omfattande kunskap om det sökande trossamfund hos bidragshandläggarna, vilket innebär att myndigheten inte behöver göra resurskrävande efterforskningar eller anlita konsulter. Dessa betydande ekonomiska vinster blir inte minst tydliga när SST:s utgifter för konsulter jämförs med andra myndigheter. Riksrevisionen konstaterar att "myndigheterna saknar som regel egen specialistkompetens när det gäller ekonomiska bedrägerier och våldsbejakande extremism". Detta innebär att andra myndigheters konsultkostnader är betydande medan "SST:s konsultkostnader i stort sett [ligger] på noll".³⁵ Skulle SST inte kunna arbeta på samma sätt som idag skulle det medföra en betydande ökning av utgifter på detta område.

2. Arbete med svåra frågor och svårnådda grupper

SST:s roll har historiskt sett genomgått stora förändringar, där regeringen i allt högre grad har kommit att använda sig av myndigheten för att utveckla trossamfundens arbete med demokratifrämjande insatser samt frågor som rör samhällets grundläggande värderingar.³⁶ SST:s nuvarande relationer med trossamfundet, som till stor del bygger på kontakten kring bidragshanteringen, möjliggör att staten kan påverka svårnådda grupper även när det gäller känsliga eller tabubelagda frågor. Ett exempel är regeringsuppdraget mot hedersrelaterat våld och förtryck, där SST hade möjlighet att direkt ringa upp personer i trossamfund i syfte att kartlägga förekomsten av könsstämpning hos olika grupper eller att samla kvinnor från trossamfund för att få en lägesbild över förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck.

Ytterligare ett exempel har sin bakgrund i tidningsartiklar som belyste förekomsten av så kallade omvändelseförsök av HBTQI-personer inom några lokala församlingar. Det föranledde SST att arrangera ett seminarium med temat: "Själavård med respekt för den enskilde människans värdighet" i januari 2023. Fokus i samtalen som fördes var de situationer då trossamfundens lära kolliderar med samhällets grundläggande värderingar. Målgrupp var företrädare för trossamfundet, uppslutningen mycket god och samtal fördes på ett respektfullt sätt i frågor som för flera trossamfund är känsliga. Seminariet har sedan dess följts upp genom samtal formade som en "utredande dialog" kring frågor som rör själavård och bemötande av HBTQI-personer.

3. Ändamålsenlig och rättssäker bidragsfördelning

Stora, väletablerade organisationer med anställda och goda resurser har lättare att hitta information om olika statsbidrag generellt, vilket kan vara gynnsamt i konkurrensen om statsbidrag.³⁷ Samtidigt kan ansökningsprocesser vara svåra att uppfylla för organisationer med små administrativa resurser. På så vis finns en risk för att de trossamfund som behöver stödet mest utesluts och bidragsfördelningen inte sker ändamålsenligt.³⁸ För att motverka dessa ojämlikheter och möjliggöra att resurssvaga organisationer kan utvecklas bedömer SST att kunskap om trossamfundens verksamhet är en förutsättning för effektiv handläggning. Centralt för en rättssäker bidragsgivning är att den sker i enlighet med bidragens ändamål.

³⁵ Riksrevisionen, kap. 3.4.4.

³⁶ Lundgren, s.320.

³⁷ Riksrevisionen, kap. 3.2.1.

³⁸ Statskontoret, "Översyn av statsbidraget", kap. 4.

4. Krisberedskap

Flera myndigheter är överens om att fysiska samt personliga kontakter och nätverk är det mest effektiva sättet att sprida information till grupper inom det civila samhället.³⁹ Detta är särskilt relevant i krisberedskapsarbete. De upparbetade, mer vardagliga kontakter kring bidragsfrågor utgör en förutsättning för att ta vara på trossamfundet och facilitera kontaktytor när det allmänna snabbt behöver hjälp vid samhällskriser (exempelvis för att motverka desinformationskampanjer om Socialtjänstens omhändertagande av muslimska barn, eller öka antalet vaccinationer mot covid-19). Se mer om detta under nästa avsnitt om krisberedskap.

Totalförsvars- och krisberedskapsarbete

Trossamfundens arbete med krisberedskap

SST har ett särskilt uppdrag att samordna trossamfundens krisberedskapsarbete. Bakgrunden till detta är att behovet av insatser från trossamfundet är stort vid kriser och katastrofer.⁴⁰ Det gäller individers olika kriser likaväl som hela samhällsgemenskapens kriser. Det handlar dels om trossamfundens roll som trygga platser i tider av oro, dels om att tillvarata trossamfundens resurser i tider av kriser. Trossamfundet har värdefulla kunskaper och resurser att bidra med och en utvecklad förmåga att stödja människor i kris genom samtal, medmänsklighet, ceremonier och ritualer. Samfundet utgör också viktiga informationskanaler för ett stort antal människor, både religiösa och sekulära.

Detta kan trossamfundet tillföra i krisberedskapsarbetet:⁴¹

- Erfarenhet av att samla människor i svåra stunder
- Vana att möta människor i kris
- Erfarenhet av att möta starka känslor
- Långsiktigt stöd
- Livstolkande miljöer
- Sammanhang för identifikation och gemenskap
- Riter och ceremonier
- Kunskap om religion och kultur
- Lokaler för existentiella behov
- Språk (nationella, nonverbala)

SST:s arbete med krisberedskap

Efter relationsförändringen mellan staten och Svenska kyrkan fick SST axla det myndighetsansvar som tidigare låg på statskyrkan att samordna trossamfundet i krisberedskapsarbetet. Detta uppdrag har intensifierats och utvecklats med åren.⁴² Utöver samordning förmedlar SST sammanfattade och regelbundna lägesbilder från trossamfundet i olika händelser och orostillstånd, samt agerar analys- och kunskapsförmedlare till andra myndigheter i Sverige och utomlands. Medvetenheten om trossamfundets påverkan på individer och samhället har generellt varit låg. De senaste årens erfarenheter av pandemi, olika orostillstånd och uttryckta förtroendekriser har emellertid fört med sig ett ökat intresse för trossamfundet och på så vis för SST:s arbete.

Under de senaste åren har det funnits omfattande diskussioner om mänskliga fri- och rättigheter i Sverige där yttrandefriheten ställts mot religionsfriheten i en rad händelser som orsakat orostillstånd och polariserande mellan grupper i samhället, exempelvis koranbränningar. En svårighet i hanteringen av

³⁹ *Ibid.*, kap. 4.2.1.

⁴⁰ Prop. 2006/07:1, Utgiftsområde 17, s. 66.

⁴¹ Myndigheten för stöd till trossamfund, ”Trossamfundets betydelse för krisberedskap”.

⁴² Prop (2018/99:124), s. 105.

oron har varit låg kunskap om trossamfund som präglat debatter och förslag till åtgärder. SST:s roll har då blivit att tillföra kunskap med förtroende från såväl statligt som trossamfundens håll, medla i uppblussade konflikter och agera lösningsorienterat nationellt och internationellt med de redskap som myndigheten har.

SST:s vana att arbeta med krisberedskap möjliggör även deltagandet i pågående upprustning av totalförsvaret. SST har i detta fall ett ansvarsområde som gäller trossamfund och religion och dess interaktion med stat, kommun och regioner i krisberedskap. I Förvarsberedningens delrapport *Kraftsamling* samt de två till detta kopplade uppdrag⁴³ utpekade de särskilda ansvarsområdena själavård och begravning som behöver hanteras. Då det inte är någon av beredskapsmyndigheterna som ansvarar för dessa områden, utan SST, kommer frågor så långt det är möjligt att hanteras inom ramen för SST:s vanliga verksamhet. Dessutom finns planer hos den myndighet som ansvarar för beredskapsmyndigheterna, MSB, att även inkludera SST som sådan.

SST:s expertkunskap inom begravningsfrågor i olika trossamfund är även av betydelse i samband med ett eftersträvat NATO-medlemskap. Till exempel i fall av krig där även andra religiösa tillhörigheter än de protestantiskt kristna måste kunna begrava sina avlidna på lämpligt sätt. Där är trossamfundens roll av stor vikt och behovet av att bredda insatsen till att gälla fler än Svenska kyrkan kan ses som avgörande utifrån ett resurs- och religionsfrihetsperspektiv.

Effektivitet bygger på tillit

Tilliten som har byggts upp under ett stort antal år mellan SST och olika myndigheter, kommuner och regioner, men särskilt till trossamfunden gör SST:s arbete effektivt. Tack vare detta är det möjligt för olika aktörer av det allmänna att, via SST, vända sig till trossamfunden i akuta situationer som exempelvis Påskupploppen, samt att få hjälp med att mobilisera goda krafter och nå ut till svårnådda grupper. Skulle SST uppgå i MUCF betyder det inte att relationerna och förtroendet per automatik flyttar med. Det mer sannolika scenariet är att tilliten påverkas negativt, vilket innebär att resurser kommer att behöva läggas på att återuppbygga goda relationer i stället för att helt kunna fokusera på att bygga upp totalförsvaret och krisberedskap.

Korta beslutsvägar möjliggör flexibilitet

Samtidigt som SST arbetar strategiskt och långsiktigt med frågorna ovan, så är en stor del av verksamheten operativ och händelsestyrd. Att SST kan agera snabbt och effektivt vid olika kriser och katastrofer förutsätter ett flexibelt arbetssätt utan långa beslutsvägar. Skulle SST gå ifrån att vara en egen myndighet till att bli en enhet under en avdelning, finns en risk att denna flexibilitet går förlorad.

Som viktiga samarbetspartner i krisberedskapsarbetet har SST tät kontakt med Polismyndigheten, MSB, CVE och Säkerhetspolisen. I bl.a. intervjuerna uttryckte dessa myndigheter stor oro att SST inte kan vara samma operativa och flexibla samarbetspartner i framtiden samt att detta leder till en försvårad situation för deras arbete.

Prioritering av totalförsvaret

Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina pågår ett arbete med att rusta totalförsvaret, vilket kräver högsta prioritet från SST. I dagsläge är SST:s personal som arbetar med krisberedskaps- och totalförsvarsarbete mycket belastad. Att lägga tid och resurser på en omorganisation skulle innebära att arbetet med totalförsvaret skulle behöva nedprioriteras och fördröjas.⁴⁴

Funderingar att bredda arbetet med krisberedskap och totalförsvaret för att inkludera MUCF:s målgrupp är viktiga. Dock har trossamfunden i dessa frågor en särroll, jämfört med övriga civilsamhälle, varefter

⁴³ Ds (2023:34), Regeringsuppdragen Uppdrag om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition, och Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om kompletterande underlag med anledning av Förvarsberedningens delrapport

⁴⁴ Se bl.a. s. 7 om ett förväntat produktionstapp.

SST:s arbete är anpassat. Vid ett utvidgande av arbetet mot en större målgrupp kan nuvarande välfungerande arbetssätt inte bara förflyttas, utan måste föregås av analyser och förberedelser. Detta skulle ytterligare fördröja det brådskande pågående arbetet.

Med tanke på de tydliga signaler som kommit från bland annat MSB och Försvarsmakten om att stärkandet av totalförsvaret inte kan vänta, är det på kort sikt viktigt för SST att kunna ge prioritet till den frågan, vilket försvåras om en process gällande sammanslagning samtidigt ska genomföras. I detta skarpa läge som Sverige befinner sig i är således tidpunkten för en sammanslagning mycket olämplig.

Existentiell hälsa

SST får i stor omfattning handlägga frågor från andra myndigheter och trossamfund relaterat till existentiell hälsa. Det är uppenbart för SST att trossamfundens arbete i dessa frågor kommer få ökad betydelse framöver då allt fler ser trossamfundens betydelse för medborgarna inom detta fält.

Att ge stöd och hjälp (själavård och omsorg) är för majoriteten av trossamfund ett sätt att uttrycka och leva sin tro, vilket innefattar i hög grad arbete för att stärka människors existentiella och psykiska hälsa. Detta arbetes betydelse har uppmärksammats i ett flertal myndighetsrapporter.⁴⁵ Samfundet kompletterar på så vis det statliga välfärdssystemet där det är otillräckligt eller bristfälligt, dels genom egna insatser, dels genom samarbeten med staten, kommuner och andra aktörer.⁴⁶ Trossamfundens sociala arbete, med både församlingsmedlemmar och icke-församlingsmedlemmar som målgrupper, är välutvecklat och omfångsrikt.

Regelbunden dialog med trossamfundet är en förutsättning för den kännedom om samfundet och dess representanter som SST upparbetat och som möjliggör att dessa i flertalet frågor har kunnat tas i anspråk för samverkan med myndigheter och offentliga aktörer för att adressera behov och problemställningar. Med utgångspunkt i expertkunskap om trossamfundsfrågor samt genom koordineringsansvaret för andlig vård i vården, blir SST i anspråkstagna i en rad olika frågor kopplade till existentiell hälsa; till exempel i framtagande av alternativa riter för omhändertagande av avlidna i covid-19 liksom begravningsritualer i pandemins tidiga skede, som stöd till regioner och sjukhus då man söker samråd med olika religioners företrädare för att säkerställa att andlig vård kan erbjudas med hänsynstagande till religionsfriheten, eller för att bidra i Folkhälsomyndighetens referensgrupp med kunskap om trossamfundens arbete för att förebygga ofrivillig ensamhet.

I arbete med frågor som rör existentiell och psykisk hälsa bedömer SST att synergieffekter vid en sammanslagning kan finnas, särskilt utifrån mer allmänna omsorgs- och välfärdsfrågor. Inom de fälten arbetar både civilsamhällesorganisationer och trossamfundet. Men det finns även tydliga skiljelinjer. Trossamfundet utgör sammanhang för människor som är meningsskapande utifrån ett existentiellt perspektiv. Här hanteras frågor – i teori och praktik – som rör liv och död: Olika former av avskedsriten vid dödsfall, begravningar, stödjande och själavårdande samtal för sörjande, och andra situationer av människors liv där meningsfrågor ställs på sin spets och existensen är hotad. Andra organisationer arbetar med delar av allt detta, men trossamfundet innefattar helheten. Genom upparbetade relationer till trossamfundet och den expertkunskap som finns inom myndigheten, har SST en tydligt rådgivande roll i förhållande till andra myndigheter, regioner och kommuner när det kommer till frågor av detta slag. Det finns en betydande risk att den expertkunskapen på sikt skulle försvagas vid en minskning av SST till en enhet.

⁴⁵ SOU 2018:18, s.142

⁴⁶ Pessi *et al.*, 2009, s. 214-216.

Andlig vård i sjukvården

SST har ett särskilt ansvar att samordna insatser inom den andliga vården i sjukvården. En religion kan ge individer ett meningsskapande sammanhang, ett mål med livet, normer, regler och etiska principer.⁴⁷ Mot denna bakgrund ska den andliga vården inom olika samhällsinstitutioner förstås, där sjukvård, kriminalvård och militären är av särskild vikt. Det motsvaras av det som i internationell kontext ofta benämns chaplaincy.

För att förstå verksamhetsfältet behöver så kallad medlemsvård särskiljas från det som utgör särskilda tjänster för andlig vård i sjukvården. Inom trossamfunden betonas vikten av att besöka medlemmar när de vårdas för sjukdom. Denna omsorg kan benämnas medlemsvård och utförs inom ordinarie församlingsarbete.

Bidraget som förmedlas till andlig vård i sjukvården är riktat till de särskilda tjänster som tillsatts av bidragsberättigade trossamfund. Sammantaget, när Svenska kyrkans tjänster även räknas in, finns drygt 300 medarbetare för andlig vård på upp mot 80 sjukhus i landet. Ansvarsfördelningen mellan trossamfunden och sjukhus/regioner går tillbaka till ett beslut i riksdagen år 1958, som verkställdes 1962. Beslutet innebär att trossamfunden anställer medarbetarna och bekostar tjänsterna, medan sjukhusen ställer lokaler m.m. till förfogande kostnadsfritt. För att möjliggöra för fler trossamfund än Svenska kyrkan att kunna tillsätta tjänster, tillkom bidraget till andlig vård i början av 1980-talet. Syftet är att bidra till lönekostnader, fortbildning av medarbetare, samt viss samordning av trossamfundens verksamhet inom fältet. Trossamfunden bär dock alltjämt huvuddelen av kostnaden för dessa tjänster. Trots att medarbetarna inte är anställda av sjukhusen, ingår de som en naturlig del av sjukhusens verksamhet. Förutsättningen är ett väl grundat förtroende från sjukvårdens sida som kommer av att arbetet bedrivs långsiktigt av trossamfunden, att medarbetarna har hög kompetens, samt verkar underställda sjukhusens regler och i nära samarbete med sjukhusens personal. Flera regioner och sjukhus reglerar numera samverkan genom särskilda riktlinjer eller överenskommelser.

Arbetet drivs på lokal nivå och arbetsgivare är i de flesta fall lokala församlingar eller föreningar. Där emot har samordningen och styrningen på grund av flera skäl alltid skett från den nationella nivån:

- Arbetets innehåll: Det behöver finnas en gemensam förståelse av vad den andliga vården står för både från sjukvårdens sida och trossamfundens sida.
- Prioriteringar: Eftersom resurserna är begränsade ekonomiskt och personalmässigt görs avvägningar om hur prioriteringar ska göras gällande tjänsterna.
- Kvalitetssäkring: Trossamfunden på nationell nivå behörighetsförklarar medarbetare inom andlig vård utifrån kompetenskrav och för att säkerställa mandat att företräda en trossamfundsgrupp på sjukhusen. För de trossamfundsgrupper som i nuläget har tjänster inom andlig vård ansvarar Sveriges kristna råd, Islamiska Samarbetsrådet och Sveriges Buddhistiska gemenskap för den nationella samordningen.

SST har en konsulterande roll inom fältet. I skiftande frågeställningar vänder sig företrädare för sjukhus och regioner till SST för rådgivning, exempelvis vid fastställande av riktlinjer, utformande av rum för gudstjänst och bön, eller vägledning för hur sjukhusen kan hitta förhållningssätt när det gäller vilka trossamfund man utvecklar samverkan med. Det sistnämnda är av avgörande betydelse när helt nya tjänster är på väg att etableras vid sjukhusen.

Med tanke på nödvändig långsiktighet samt sjukhusens och regionernas krav på kvalitetssäkring, fördelas detta bidrag på ett annorlunda sätt. Fördelningsprinciperna är komplexa för att möjliggöra stabila tjänster utifrån strategiska hänsynstaganden, beaktande av sammansättningen av befolkningsunderlag kring aktuellt sjukhus, förmåga till egeninsats i de lokala församlingarna som ansvarar för tjänsterna,

⁴⁷ jmf. t.ex. Klingenberg & Lövheim, 2019, s. 129-131 eller Pessi *et al.*, 2009.

eventuella bidrag från regionerna etc. Detta förutsätter att kunskapen om verksamheten och bidragsgivningen hålls samman på SST.

Bidrag till etablerade tjänster söks årligen och beviljas under förutsättningen att inte någon form av anmärkningar kommit myndigheten till del samt att regeringens regleringsbrev till SST medger att fortsatt bidragsgivning ligger inom ramarna som fastställs. Vid nyetablering görs avvägningar inom berörda trossamfundsgrupper för att avgöra var det är prioriterat att tillsätta nya tjänster. Sedan öppnas det upp för en ny arbetsgivare att ansöka om kostnadsbidrag för tjänsten. Alla tjänster följs upp årligen av SST genom inlämnande av verksamhetsrapport, årsredovisning, besök på sjukhusen och möten med medarbetargrupperna. Ansvarig handläggare på SST har kontakt med i stort sett alla medarbetare inom andlig vård varje år.

SST lämnade våren 2022 in en hemställan till regeringen där behovet påtalades av en översyn gällande andlig vård i sjukvård, kriminalvård och militären. Motivet för en översyn är att säkerställa att andlig vård kan erbjudas inom dessa fält även i framtiden, på liknande ekonomiska villkor för olika trossamfund och med utgångspunkt i likabehandling utifrån religionsfrihetslagstiftningen.

För detta fält är det svårt att se vilka fördelar som skulle kunna komma av en sammanslagning, eftersom denna bidragsform behöver ses i ljuset av hur övrig självvård inom samhällets institutioner är utformad. Sannolikt är bland annat att den NATO-anslutning som eftersträvas kommer att innebära att en översyn av den militära självvården blir nödvändig. För ett sådant arbete kommer SST med sin expertkunskap att behöva tas i anspråk. En naturlig följd av detta är att en översyn av självvård inom sjukvård och kriminalvård också bör genomföras för att få en likabehandling. Det handlar om ansvarsfrågorna mellan samhällets institutioner och trossamfunden – kompetensmässigt och ekonomiskt – säkerställande av att hänsyn tas till mångfald och religionsfrihetsaspekter, liksom kompetensförsörjning som kräver särskilda bedömningar för att garantera kvalitet och säkerhet. Även utvärdering av effekt av insatserna utvecklas mest konstruktivt genom samverkan mellan de olika institutionssjälvvårdsfälten. Därmed är både kortsiktig och långsiktig samverkan mellan de olika institutionssjälvvårdsfälten av hög prioritet. En uppdelning av denna verksamhetsgren, där expertisen, åtminstone på kort sikt, kan finnas kvar i en enhet för trossamfundsfrågor medan bidragen hanteras av allmänna bidragshandläggare i en annan avledning, skulle radera hela systemet kring den andliga vården.

Ett vetenskapligt perspektiv på organisationssammanslagningar

SST har inom ramen för denna utredning bett Louise Bringselius att sammanställa aktuell forskning kring sammanslagningar. Se bilaga 7, ”Att lyckas vid sammanslagningar” för hela rapporten samt en mer djupgående redovisning över forskningsläget.

Enligt forskning är sammanslagningar högriskprojekt, där sannolikheten att misslyckas med önskade synergieffekter ligger vid minst 50 %, enligt annan forskning till och med vid 70-90 %.⁴⁸ I stället för administrativa synergieffekter och kunskapsintegration uppstår ökade konflikter, missnöje och personalflykt, vilket har lett till begreppet ”fusionssyndrom”.⁴⁹ Vidare påpekar Bringselius att sammanslagningar har stor betydelse för anställdas psykiska välmående, exempelvis en ökning av depression och allmänna psykiska hälsobesvär, samt att många kompetenta chefer och medarbetare tenderar att lämna.

Dessa aspekter lyftes även fram i SST:s riskanalys (där bedömningen av risker utgick ifrån scenariot att SST blir en enhet). I kategorin ”personella konsekvenser” bedömdes riskvärdet för följande risker som mycket allvarligt:

⁴⁸ Christensen, Alton *et al.*, 2011 i Bringselius 2024, bilaga 7.

⁴⁹ Ivancevich, Schweiger *et al.*, 1987, Cartwright, Cartwright *et al.* 1996, Marks and Mirvis 1997 i *ibid.*

- Risk att SST tappar sin spetskompetens
- Risk att det blir svårt att rekrytera spetskompetens
- Risk för personalflykt
- Risk för yttre stresspåvekan – kultur och organisationsförändringar
- Risk för inre stress och oro – ovisshet, rörlighet
- Risk för splittrade arbetslag om bidrag lyfts bort

Berrys ackultureringsmodell skiljer mellan fyra olika grundstrategier kring hur verksamheter hanteras i relation till varandra.⁵⁰ Enligt SST:s bedömning motsvarar MUCF:s förslag av att minska SST till en enhet under en avdelning, utan bidragshantering, assimileringstrategin där den mindre organisationen ska absorberas kulturellt av den större organisationen. Denna strategi innebär många arbetsmiljömässiga risker.

SST:s förslag om att bli eget särskilt organ skulle ligga i linje med separationsstrategin, där det accepteras att man fortsätter att ha sina respektive kulturer. Enligt Bringselius finns det goda argument i forskningen för detta, då en organisationskultur ändå aldrig är enhetlig, utan rymmer olika subkulturer. Därför ska strävan i första hand inte vara efter en enhetlig kultur, utan efter en kultur av tolerans för olikheter som accepterar denna mångfald. Således skulle både MUCF och SST få behålla sina respektive kulturer och med tiden utveckla gemensamma normer och kulturer organiskt. Denna process skulle inte minst underlättas av det gemensamma kontoret, där samtliga ytor delas. Detta innebär också att nuvarande arbetsprocesser bibehålls. Bringselius skriver:⁵¹

Det betyder även att arbetsprocesser och rutiner får förbli relativt intakta då de är kulturbärande. Strukturer utformas under starkt inflytande av organisationens kultur. Genom att använda ett kulturellt perspektiv för att försöka förstå allt som sker i organisationen kan vi också bli bättre på att förstå varför vissa strukturer kan ha ett stort symbolvärde för de anställda. Detta synsätt har slagit igenom på bred front i organisationsforskningen under gångna decennier. [...]

Detta talar också för en varsam samordning av administrativa funktioner och processer. Deras arbetssätt är ofta skraddarsydd efter organisationens behov, men de är också uttryck för organisationskulturen. Väljer man att slå samman dessa bör det vara med stor lyhördhet mot båda organisationerna och med målet att de ska få lika stort inflytande, men också att man ska fortsätta att vara lyhörd mot deras särskilda behov.

Forskning talar om hur avgörande den mänskliga sidan av sammanslagningar är samt hur viktig ett tillitsbaserat förhållningssätt är. Bringselius konstaterar: ”Att visa tillit innebär att visa stor lyhördhet och välja dialog framför auktoritet. Detta talar exempelvis mot ett tillvägagångssätt där ledningen fattar stora beslut som går på tvärs mot uppfattningen i någon av de verksamheter som slås samman.”⁵²

Utifrån forskningsläget rekommenderar Bringselius att integration endast ska sökas där uppgiften motiverar det eftersom en sammanslagningsprocess innebär betydande risker på ett flertal nivåer. Måste en sammanslagning ändå genomföras så bedömer myndigheten att det mest effektiva sättet för att minimera riskerna är att SST omformas till ett särskilt organ, som skulle bli ett ”Center för trossamfundsfrågor”.

⁵⁰ Berry, 1995, i *ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

Sammanfattande slutsatser och förslag

Enligt uppdraget för denna utredning ska ”utgångspunkten för organisationsförändringen [...] vara att de uppgifter som myndigheterna har för närvarande ska vara oförändrade, och att överförandet ska ske så att uppgifterna utförs med bibehållen kvalitet och effektivitet”. För att kunna bibehålla kvalitet och effektivitet anser SST att vissa rekvisit behöver uppfyllas.

- Det behövs särskild expertis för att hantera frågor om bidrag till trossamfund.
- Dialogen med trossamfund får inte vara skild från bidragsgivningen.
- Trossamfundens roll i frågor om totalförsvaret och krisberedskapsfrågor behöver fortsatt vara prioriterat.
- Frågor om bidragsberättigande ska hanteras av ett särskilt organ.

75 % av Sveriges befolkningen är medlem i minst en förening, dvs. i civilsamhället i stort, inklusive trossamfund.⁵³ Antalet medlemmar och regelbundna besökare i svenska trossamfund inklusive Svenska kyrkan uppgår till omkring 6,4 miljoner (dvs. drygt 60 % av befolkningen), varav omkring 850 000 personer betjänas av de statsbidragsberättigade trossamfund.^{54 55 56} Det kan alltså konstateras att det rör sig om ett stort antal människor som berörs av trossamfundsfrågor. I Sverige manifesteras detta politikområde bland annat genom att trossamfund är en särskild organisationsform som ger dessa vissa rättigheter som andra civilsammanslagningar inte har, till exempel att ta ut sin medlemsavgift via skattsedeln och förrätta vigslar. De statliga bidragen till trossamfund har en konstruktion som bidrar till en god dialog mellan samfund och staten. SST förutsätter att trossamfundspolitikerna ska fortsatt vara ett eget politikområde med ett särskilt anslag i statsbudgeten. Det finns dock en betydande risk för att stora delar av trossamfundspolitikerna de facto försvinner om sakfrågorna hanteras av en enhet under en avdelning på MUCF och bidragshandlingen integreras i MUCF:s övriga bidragsgivning.

SST menar att bidrag till trossamfund även i framtiden kommer att behöva hanteras på ett annat sätt än bidrag till andra delar av civilsamhället. Skäl till detta är dels de speciella omständigheter som lagstiftning om religionsfriheten har för statsbidrag till trossamfund, dels de uppgifter som trossamfund har i frågor rörande krisberedskap, andlig vård, totalförsvaret och social hållbarhet som innebär att det är av stor vikt att dialogen mellan stat och trossamfund även framgent är god.

Alternativ A: En enhet på MUCF

Myndigheten för stöd till trossamfund ser risker på olika nivåer om SST går från att vara en egen myndighet till att bli en enhet under en avdelning på en annan myndighet utan bidragshandling. SST bedömer att den allvarligaste risken är att statens relation till trossamfund försämrades och försämras i en tid präglad av social oro och krigshot. Dessutom bedömer SST att dess spetskompetens i trossamfundsfrågor och status som expertmyndighet äventyras. Detta på grund av ändringar i arbetssättet, samt att medarbetare har uttryckt att de i så fall inte skulle vilja jobba kvar.

Som beskrivit tidigare⁵⁷ förutsätter handläggning av statsbidrag till trossamfund djup kunskap om trossamfunderna då religionsfrihetsaspekter behöver vägas in i bedömningen av trossamfundens ansökningar om bidrag. Detta kommer bli än mer komplicerat när nya demokrativillkor för statsbidrag träder i kraft. För att kunna handlägga ärenden om bidrag och göra de avvägningar som krävs kommer det att behövas betydande kunskaper om de enskilda trossamfunderna – en kunskap som förutsätter såväl teoretiska erfarenheter som en nära dialog med trossamfunderna. SST gör bedömningen att denna

⁵³ SCB, ”Tre av tio är aktiva i förening”, 2020.

⁵⁴ Myndigheten för stöd till trossamfund, ”Utbetalade bidrag”, 2023.

⁵⁵ Svenska kyrkan, ”Svenska kyrkan i siffror”, 2023.

⁵⁶ SCB, ”Befolkningsstatistik”, 2022.

⁵⁷ S.23 ff.

bidragshantering även i fortsättningen kommer att vara väldigt annorlunda jämfört med de bedömningar och avvägningar som görs i bidrag till övriga civilsamhället.

SST har uppfattat att det finns en oro även hos trossamfunden att inordningen av SST i en annan myndighet kommer att innebära att dialogen mellan stat och trossamfund försämras. Å ena sidan ska myndigheten för deras frågor försvinna, å andra sidan upplever trossamfunden att deras hjälp efterfrågas i allt större utsträckning. Enligt forskning har staten, genom SST, faktiskt vänt sig till samfunden i allt högre grad för att arbeta med demokratifrämjande insatser samt frågor som rör samhällets grundläggande värderingar.⁵⁸ Inte minst de senaste åren har tydliggjort att trossamfunden har bidragit och förväntas bidra till att lösa olika kriser och samhällsproblem, exempelvis vid insatser kring ofrivillig ensamhet, LVU-desinformationskampanjen, krisberedskapsarbete, motverkande av oro i samband med koranbränningar eller information om vaccin mot covid-19. Även SST:s arbete med krisberedskap, totalförsvar och Nato har intensifierats.⁵⁹ Myndigheten har därtill fått en betydande ökning av särskilda regeringsuppdrag och det finns en stor och ökande efterfrågan från myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer att få SST:s stöd i trossamfundsfrågor. Som en följd av de utökade uppdragen kommer antalet medarbetare på myndigheten att ha fördubblats från 2018 till 2024. Redan idag uppfattas en obalans mellan när ”stat och kommun behöver trossamfunden” och när ”trossamfunden behöver stat och kommun”.⁶⁰ Att införliva SST i en annan myndighet utan att tillförsäkra att nuvarande uppdrag kan bedrivas med bibehållen kvalitet och effektivitet, samtidigt som staten önskar alltmer hjälp av trossamfunden påverkar givetvis trossamfundens tillit negativt. Hanteras tilliten inte varsamt finns en risk att staten inte kommer att kunna använda sig av trossamfunden på samma sätt framöver.

SST:s uppdrag om att föra en fortlöpande dialog med bidragsberättigade trossamfund är en förutsättning för myndighetens arbete inom olika områden och ligger till grund för trossamfundens förtroende för staten och myndigheten. De nuvarande goda relationerna har vuxit fram sedan det statliga stödet inrättades på 1970-talet. Förflyttas SST till en enhet på MUCF kan det inte utgå ifrån att förtroendet gör detsamma per automatik. Tid och resurser kommer att behöva läggas på att återuppbygga relationer till både trossamfund och andra aktörer – dessutom under försvårade förutsättningar, ifall den regelbundna kontakten kring bidragen försvinner. Samtidigt betonar till exempel Försvarmakten att det inte finns tid att förlora för att upprusta totalförsvaret.

Många trossamfund står i nära kontakt med marginaliserade samhällsgrupper, vilka myndighetsväsendet har svårt att nå ut till. SST i sin tur är ofta den enda kontakten till det allmänna som många lokala församlingar och en del trossamfund har. På så vis har staten möjlighet att nå svårnådda grupper med exempelvis regeringsuppdrag eller samhällsinformation. Samtidigt möjliggör dessa relationer att SST fångar upp tidiga signaler som ingen annan offentlig aktör har fått kunskap om. SST ger igenom sitt kontaktnät viktiga lägesbilder gällande social oro eller andra konflikter som påverkar den sociala hållbarheten och Sveriges säkerhet. Förslaget på SST som enhet utan bidrag påverkar följaktligen inte bara SST:s verksamhet utan även viktiga samarbetspartner, såsom Polismyndigheten, MSB, Säkerhetspolisen, CVE, Försvarmakten, kommuner och regioner.

Vid SST:s minskning till en enhet bedömer SST att det är av vikt att den gemensamma myndighetens namn justeras för att synliggöra trossamfunden. I dagsläge återspeglas MUCF:s två politikområden – ungdom och civilsamhälle – i myndighetens namn. Tillkommer ett tredje politikområde, som ska ha samma status som de andra, vore det missvisande om det inte synliggjordes i myndighetens namn. Uppgår SST i MUCF utan några ändringar på namn eller grafisk profil kan det innebära en ytterligare risk i att tillit tappas i stället för att förflyttas. Därför skulle ett nytt namn ha ett symbolvärde.

⁵⁸ Lundgren, 2021, s. 320 och 263.

⁵⁹ Prop. (2018/19:1), s. 105.

⁶⁰ Myndigheten för stöd till trossamfund, ”Uppdrag om att öka kunskapen hos kommuner, regioner och myndigheter om trossamfundens roll i samhället”, 2023, s. 38-39.

Samtidigt ser SST problematiken och kostnaderna relaterat till ett nytt namn. Blir SST däremot ett eget center för trossamfundsfrågor skulle namnfrågan inte utgöra någon risk.

Alternativ B: Ett center under MUCF

Jämfört med SST:s status quo bedömer myndigheten att en organisationsförändring innebär betydande risker utifrån konsekvenserna för verksamhet, samarbetspartner, personal och målgrupp, samt utifrån statens relation till trossamfund.⁶¹ Enligt forskning är sammanslagningar högriskprojekt, där sannolikheten att misslyckas med önskade synergieffekter ligger vid minst 50 %, enligt annan forskning till och med vid 70-90 %.⁶² I stället för administrativa synergieffekter och kunskapsintegration uppstår ökade konflikter, missnöje och personalflykt, vilket har lett till begreppet ”fusionssyndrom”.⁶³

Om en organisationsförändring ska äga rum bedömer SST att det bästa sätt för att minimera riskerna är ett särskilt organ i form av ett eget ”Center för trossamfundsfrågor” under MUCF. Särskilda organ är vanligt förekommande inom staten (175 särskilda organ, 2023), där främjande uppgifter, utbetalning av medel samt allmänt stöd och råd är vanliga uppgifter. Statskontoret konstaterar att ett särskilt organ kan vara ett alternativ om regeringen strävar efter att hålla nere antal myndigheter.⁶⁴ Vidare fastslår Statskontoret att särskilda organ ”bara bör inrättas när det finns tydliga motiv, lämpliga förutsättningar och där inget annat alternativ framstår som bättre.”⁶⁵ SST bedömer att dessa förutsättningar föreligger i detta fall.

Ett center bör innehålla följande verksamhetsdelar: främjande av dialogen mellan staten och trossamfundet, handläggning av frågor om trossamfundens roll i krisberedskapssamordning, andlig vård, begravningsfrågor och social hållbarhet, samverkan med andra myndigheter i trossamfundsfrågor, bidragshantering rörande trossamfund och säkerhetsbidrag till det civila samhället samt fortlöpande dialog med bidragsberättigade trossamfund om förutsättningarna för stödet.

SST lämnar förslag om att en gemensam lokal för både centret och MUCF inrättas i Stockholm, samt att följande stödfunktioner överförs till och inordnas i MUCF: generell administration samt administration av bidragsutbetalningar, HR och stöd vid rekryteringar, IT, arkiv, diarieföring, kommunikation, växel, samt vaktmästeri, säkerhet och lokalvård.

Ett center för trossamfundsfrågor föreslås vara inskriven i MUCF:s instruktion samt ha egen av regeringen utsedd chef, med självständig beslutanderätt för centrets verksamhet, som också ansvarar för dialogen med Regeringskansliet. Dessutom bör centret självständigt disponera sakanslaget avseende trossamfund (utgiftsområde 17, anslag 9.2) liksom det förvaltningsanslag som idag finansierar Myndigheten för stöd till trossamfund (utgiftsområde 17, anslag 9.1). Det bör framgå hur stor del av sistnämnda anslag som får användas till gemensamma administrativa och kontorskostnader med MUCF. Vidare bör centret ges i uppgift att självständigt fatta beslut om verksamhetsplan, liksom att ansvara för såväl ekonomisk redovisning som verksamhets- och resultatuppföljning av de uppgifter inom trossamfundspolitiken som centret ansvarar för.

Risker med ett särskilt organ

MUCF pekar på en rad problem som bedöms att uppstå vid inrättandet av ett center, såsom konflikter kring resurser och befogenheter, risk att energi tas från sakområden, omöjligheten att behålla MUCF:s

⁶¹ Se diskussion ovan sam riskanalys, bilaga 6.

⁶² Christensen, Alton *et al* 2011 i Bringselius 2024.

⁶³ Ivancevich, Schweiger *et al.* 1987, Cartwright, Cartwright *et al.* 1996, Marks and Mirvis 1997 i Bringselius, 2024

⁶⁴ *Ibid.* s. 15.

⁶⁵ Statskontoret, ”Myndigheternas särskilda organ”, 2023, s. 7.

kvalitetsstämpel inom bidragshanteringen, olika processer vid hanteringen av olika bidragsformer, otydligheter i hierarkin, arbetsmiljöproblem samt uteblivna effektivitetsvinster.

I Statskontorets sammanfattning över kunskapsläget om särskilda organ lyfts framförallt tre potentiella problem:⁶⁶

1. Problem om det särskilda organet vill fatta beslut som inte ligger i linje med myndighetens ambitioner eller vice versa.
2. Konflikt kring vilket kanslistöd det särskilda organet ska få.
3. En myndighetsorganisation med flera särskilda organ kan bli oöverskådlig och svår att styra.

Efter Statskontorets undersökning av hur särskilda organ fungerar i praktiken konstateras däremot att det i stort sett alltid har gått att hantera utmaningarna med särskilda organ på ett tillfredsställande sätt.⁶⁷

I nuläget har MUCF inget särskilt organ, varför vi kan utgå ifrån att problem kring överskådlighet inte skulle inträffa. I hänseende till de andra riskerna framhäver Statskontoret att det finns möjligheter att minska dessa: Regeringen kan reglera ansvarsfördelningen tydligt i myndighetens instruktion. Dessutom bör det finnas en tydlig och omfattande arbetsordning. Om regeringen utser centrets chef skulle detta skapa legitimitet, status och oberoende. Dessa verktyg, i kombination med det faktum att organet skulle ha ett separat och särskilt politikområde, skulle motverka utmaningarna ovan.

Angående MUCF:s oro att olika bidragstyper inom samma myndighet hanteras på olika sätt, ser SST inte att detta skulle undergräva legitimiteten för bidragssystemet eller förtroendet för vare sig SST eller MUCF. Tvärtom krävs detta för att uppnå åsyftad effekt, eftersom dessa bidrag ligger inom skilda politikområden med olika mål. Detta är enligt SST:s bedömning en förutsättning att myndigheten på ett effektivt sätt kan hantera de skilda typer av uppdrag som den sammanslagna myndigheten ska ha. Enligt SST:s uppfattning finns inte heller några betänkligheter ur ett rättssäkerhetsperspektiv om arbetsformerna inom olika delar av myndigheten skiljer sig åt.

Fördelar med att särskilt organ

Enligt Statskontoret har regeringen valt att använda särskilda organ för att lösa en mängd olika organisatoriska utmaningar. Ett syfte är att ge myndigheten tillgång till specifik kompetens; ett annat att skapa förankring hos viktiga grupper samt legitimitet. Dessutom kan särskilda organ lösa problem med kompetensförsörjningen, som annars skulle vara utmanande. Vidare lyfts att särskilda organ kan ge särskilt status och vikt till vissa frågor, som inom ordinarie verksamhet riskeras att prioriteras lägre.⁶⁸ Därtill kan det krävas specialistkompetens som myndigheten inte har för att hantera ansökningar om medel, men som kan finnas i ett särskilt organ.⁶⁹

Statskontoret lyfter här åtgärder till ett stort antal av SST identifierade risker: Ovan diskuterade risker i samband med personal och kompetensförsörjning motverkas effektivt; MUCF får tillgång till SST:s spetskompetens inom religions- och trossamfundsfrågor medan SST kan ta del av MUCF:s civilsamhälleskompetens; den sedan 70-talet upparbetade tilliten mellan trossamfund och staten äventyras inte, eftersom ett center för trossamfundsfrågor visar att regeringen fortsatt prioriterar trossamfundet; samt SST:s roll som expertorgan kan bibehållas i ett center. Även utifrån övriga i utredningen diskuterade risker bedömer SST att ett särskilt organ är det mest effektiva sättet att minimera dessa.

⁶⁶ *Ibid.*, s. 15-16.

⁶⁷ *Ibid.*, s. 66.

⁶⁸ *Ibid.*, s. 21-24.

⁶⁹ *Ibid.*, s. 27.

Verksamhetsmässiga fördelar

Ett integrerat arbetssätt där bidrag och dialog hanteras av samma center innebär en fortsatt fortlöpande dialog med trossamfunden på vardaglig basis (enligt SST:s nuvarande instruktion), vilket är en förutsättning för trossamfundens tillit för staten. Ett eget center skulle synliggöra trossamfunden på ett annat sätt än om SST blir en enhet utan bidrag på en myndighet vars namn inte återspeglar trossamfundens politikområde. På så vis skulle ett center ha ett symbolvärde i sig samt vara ett viktigt steg i att motverka trossamfundens oro över att deras frågor och stöd nedprioriteras. Således kan ett förtroende och relationer värnas som har byggts upp sedan 1970-talet. Detta innebär en högre sannolikhet att trossamfunden kommer att kunna användas på samma sätt som idag när staten behöver hjälp exempelvis vid kriser, med att nå svårnådda grupper eller i samband med särskilda regeringsuppdrag. Således äventyras inte SST:s arbete med viktiga samhällsfrågor.

Dessutom skulle ett center innebära att de effektiva metoder och arbetssätt som SST har utvecklat under lång tid, och som inte minst uppskattas av samverkanspartner, inte behöver ändras grundläggande. Följaktligen behöver personalen inte lägga mycket tid på planering och omstrukturering, utan kärnverksamheten kan fortsätta utan alltför stor påverkan. Detta är särskilt viktigt med tanke på SST:s pågående utvecklingsarbete kring totalförsvaret och krisberedskap, som inte får försvagas i det skarpa världsläget.

Bidragsgivningen till trossamfund kommer enligt SST:s bedömning även i fortsättningen vara anorlunda jämfört med MUCF:s bidragsgivning till det civila samhället eftersom det i frågor om bidragsberättigade kommer att vara nödvändigt att ta hänsyn till frågor om religionsfrihet. Denna aspekt av bidragsgivningen innebär att de handläggare som arbetar med bidrag till trossamfund behöver ha betydande kunskap om trossamfundens inre liv och verksamhet. Den specialkunskapen skulle vara mycket svår att upprätthålla på en enhet som arbetar brett med bidragsfrågor och inte specifikt med trossamfundsfrågor och där bidrag till trossamfund skulle vara en av många typer av statsbidrag till det civila samhället.

SST:s arbete med kontroll är idag effektivt och har inneburit att flera trossamfund under senare år helt eller delvis förlorat sitt statsbidrag. Nuvarande kontroll bygger på att regeringen bedömer frågor om bidragsberättigande och SST förutsätter att det även i framtiden kommer att finnas ett särskilt organ som fattar dessa beslut. Att samma enhet ansvarar för dialog och bidragshandläggning ser inte SST som ett problem och det är inte heller något som till exempel Riksrevisionen lyft som problematiskt. Även i andra myndigheter där det krävs stora kunskaper om politikområdet för att handlägga bidrag är detta vanligt, se till exempel bidragsgivningen inom kulturområdet.

Därutöver tillförsäkrar ett center med bidragshantering att SST fortsättningsvis kan förbli expertmyndighet och ge stöd och lägesbilder till bl.a. regeringen, andra myndigheter (Polismyndigheten, Försvarsmakten, MSB, CVE, Säkerhetspolisen, Jämställdhetsmyndigheten, etc.), kommuner och regioner, samt andra nationella och internationella aktörer. Även arbetet med säkerhetsbidraget, som flyttades till SST under 2024 på grund av myndighetens sakkompetens, kommer att kunna utföras på det sätt som Statskontoret efterfrågade i sin översyn. Nuvarande arbetssätt är också en förutsättning för en effektiv, rättssäker och ändamålsenlig bidragshantering. Expertkunskaper och utarbetade nätverk möjliggör för insyn och kontroll, exempelvis genom att upptäcka diskrepanser mellan ansökningar och den faktiska verksamheten samt genom att snabbt få vetskap om företeelser som påverkar bidragsmottagande.

Även ovan diskuterad problematik kring Svenska kyrkans särroll skulle motverkas av ett center, likaså som utmaningar med hänsynstagande till religionsfriheten.

Personella fördelar

Organisationsförändringar tar tid före, under och efter processen. Ju mer omfattande ändringarna är desto mer påverkas personalen av dessa. Ett center skulle innebära mindre förändringar och således

mindre stress och oro hos medarbetare. Personalens oro som finns idag inför en kommande organisationsförändring verkar inte huvudsakligen gälla personella konsekvenserna (såsom övertalighet, nya lokaler, kollegor, rutiner, etc.). Däremot ser man stora risker med hur nuvarande välfungerande arbetsätt kan påverkas negativt och hur detta i sin tur kan komma att försämra, fördröja och försvaga det arbete man upplever sig bidra till gällande Sveriges säkerhet, religionsfrihet och sociala hållbarhet.

Riskerna som redovisas i denna utredning kommer med stor sannolikhet att leda till att myndigheten förlorar kompetens. SST är en liten myndighet med mycket spetskompetens hos enskilda medarbetare. Ett center skulle tillförsäkra att uppgifter kan genomföras med samma effektivitet och kvalitet, vilket skulle minimera risken för att myndighetens skulle förlora kompetens.

SST föreslår ett gemensamt kontor för centrets och MUCF:s medarbetare i Stockholm, där alla ytor delas. På så vis uppstår en naturlig och vardaglig kontakt mellan SST:s och MUCF:s personal. Utifrån detta perspektiv skulle kontakten mellan MUCF:s och centrets medarbetare motsvara den mellan olika avdelningar på en myndighet. Således skulle inga västenliga arbetsmiljöproblem uppstå i samband med ett center, enligt SST:s egen bedömning samt forskningsläget. I den av MUCF föreslagna enhetsmodellen ser SST däremot stora risker med både kompetensförsörjning och arbetsmiljö.

Ekonomiska fördelar

Ur ett ekonomiskt perspektiv bedömer SST att det inte blir några större skillnader mellan ett center och en enhet. I båda fall leder en sammanslagning av stödfunktioner samt en gemensam lokal till vissa ekonomiska vinster. Ett center innebär mindre omfattande ändringar än en enhet, vilket för med sig ytterligare ekonomiska vinster:

- SST:s expertkunskap kan bibehållas, vilket betyder att SST även i framtiden inte behöver ha stora utgifter i samband med konsulter.
- Mindre resurser behöver läggas på arbetet med omstruktureringen i form av personalens arbetstid och konsulter. Detta minskar även produktivitetstappets omfattning.
- Kompetenstappet och kostnader i samband med många nyanställningar minskas.
- SST:s förslag om ett ändrat namn på myndigheten som återspeglar samtliga politikområden skulle innebära kostnader för ny logga, ny hemsida och ny grafisk profil. Blir SST ett center berörs bara dennes profil och hemsida i form av mindre omfattande justeringar.
- Kostnader i samband med regelbundna resor till Växjö (biljetter och hotell) minskar.
- SST:s nyutvecklade e-tjänst, som har varit en stor investering för myndigheten, kan behållas.

Synergieffekter

SST bedömer att i princip samma synergi- och effektivitetsvinster uppstår mellan ett center och övriga MUCF som mellan olika avdelningar på en myndighet – särskilt med tanke på att personalen från båda myndigheterna ska dela kontor. SST ser följande områden där en nära samverkan med MUCF kan ge positiva effekter:

- Kunskap och metoder
- MUCF:s EU-program
- Tillgång till varandras målgrupper
- Juridiska frågor
- Demokrativillkor och utvecklade processer i bidragshanteringen
- Regeringsuppdrag (t.ex. kring psykisk hälsa, val, hedersrelaterat våld och förtryck)

Slutsats

Myndigheten bedömer att en omorganisation sker mest effektivt genom inrättandet av ett särskilt organ i form av ett center för trossamfundsfrågor under MUCF, med delad lokal i Stockholm för personal från båda myndigheter, samt ett samgående av stödfunktioner. På så vis uppstår såväl vissa ekonomiska, som synergi- och effektivitetsvinster, samtidigt som risker gällande personal, verksamhet, målgrupp och samverkanspartner minimeras.

Behov av fördjupade utredningar

Följande frågor behöver utredas vidare:

- Religionsfrihetens innebörd på bidragshanteringens regelverk (t.ex. kopplat till hbtqi-frågor)
- Övertalighet
- IT-situationen samt kostnader kopplat till en migrering/avveckling av program och system (se bilaga 5, "SST:s nuvarande program/system")
- Totala kostnader i samband med en omorganisation (inklusive kostnader i samband med IT, arkiv och olika system, effektivitetsförluster, omställningskostnader för personal, etc.)
- Inför de stora förändringar som en sammanslagning innebär bedömer SST det som viktigt att inhämta kunskap kring nuläget av verksamheten för att kunna följa upp och utvärdera konsekvenserna av sammanslagningen om några år. Därför behövs utvärderingar av SST:s verksamheter. Av särskild vikt är att utreda hur bidragsgivningen till den andliga vården skulle påverkas av föreslagen förändring på grund av bidragets komplexitet samt koppling till Förvarsberedningens delrapport Kraftsamling. Denna betonar att själavård och begravning behöver hanteras skyndsamt, vilka är fält som innefattas av den andliga vården.
- Dessutom bör Svenska kyrkans roll samt en eventuell gemensam lagstiftning för samtliga trossamfund utredas för att avgöra vilken roll SST ska ha framöver oavsett organisation.

Bilagor

1. Om Myndigheten för stöd till trossamfund

Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) har till uppgift att främja en dialog mellan staten och trossamfunden. SST ska också bidra med kunskap om trossamfundsfrågor, pröva frågor om statsbidrag och föra en fortlöpande dialog med trossamfunden om förutsättningarna för stödet. SST ska dessutom ha kontakt och samverka med andra myndigheter och organisationer i trossamfundsrelaterade frågor och handlägga frågor om trossamfundens roll i krisberedskapssamordning.⁷⁰ Syftet med statens stöd till trossamfund är att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet i form av gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg.

SST har tre verksamhetsgrenar: Bidragshantering och dialog, krissamverkan, samt verksamhet för kunskap och kommunikation. Till dessa verksamheter och uppdrag, som är delvis överlappande och integrerade med varandra, tillkommer en uppgift att koordinera den andliga vården inom sjukvården.

Målgrupper för SST:s verksamhet är i första hand regeringen, trossamfunden och andra myndigheter på nationell, regional eller kommunal nivå. Utöver att agera expertmyndighet för dessa är det en viktig uppgift för SST att bistå forskningsvärlden med relevant data eller allmänheten med tolkningar av forskningsresultat och statistik. Myndigheten agerar också stöd till andra myndigheter i överföring av kunskap som bland annat kan ligga till grund för beslut och bidragsgivning inom dessas verksamheter. SST inhämtar även kunskap om relevanta ämnen internationellt samt är kontaktyta för förfrågningar om trossamfund och religion i Sverige från internationella aktörer.

Under februari 2024 arbetade 17 personer på Myndigheten för stöd till trossamfund (samt två pågående rekryteringar).

SST – från samarbetsnämnd till myndighet

Det statliga bidraget till trossamfunden fördelades ursprungligen av en samarbetsnämnd som utsågs av regeringen på förslag av frikyrkorådet. 1989 fick nämnden ställning som statlig nämndmyndighet och de nya samfunden blev direkt representerade i nämnden. Samarbetsnämnden bytte 2008 namn och blev då Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST). I anslutning härtill utvidgades även nämndens uppgifter till att utöver att pröva frågor om statsbidrag även handlägga frågor om trossamfundens roll i krisberedskapssamordning samt ha kontakt och samverka med andra myndigheter och organisationer i frågor som rör trossamfund.

Från att ha varit en statlig nämndmyndighet bestående av ledamöter från de bidragsberättigade trossamfunden omvandlades myndigheten 2017 till en enrådig myndighet med namnet Myndigheten för stöd till trossamfund (SST). Samtidigt tillkom ett särskilt beslutsorgan inom myndigheten – benämnt Rådet för beslut om statsbidrag – med uppgift att pröva frågor om statsbidrag till de trossamfund som regeringen bedömt vara statsbidragsberättigade.

Förekomsten av ett sådant särskilt beslutsorgan bestående av företrädare för de bidragsberättigade trossamfunden utgör ett särdrag i SST:s myndighetsstruktur som bygger på en grundläggande tanke om att statens inflytande bör begränsas till att fastställa mål och ramar för bidragsgivningen samt ange förutsättningarna för bidragsberättigande, medan det bör ankomma på trossamfunden att själva utforma de närmare principerna för fördelningen. Andra skäl för denna ordning är att den skapar legitimitet för stödet bland trossamfunden samt ett förtroende för att stödet fördelas korrekt. Ordningen ger vidare möjlighet till dialog och samarbete mellan trossamfunden samt utgör en kanal för staten till

⁷⁰ Förordning (2017:104) med instruktion för Myndigheten för stöd till trossamfund

trossamfunden. Det inflytande ordningen innebär för trossamfunden kan även bidra till ett ökat intresse bland dem att vara delaktiga i diskussioner om trossamfundsfrågor.⁷¹

2. Identifikation av nuvarande särskilda organ

I uppdraget efterfrågas även identifikationen av särskilda organ. I dagsläget finns det två sådana koppelade till SST: Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund samt Rådet för samråd.

Som redovisats ovan var den tidigare Nämnden för statligt stöd till trossamfund en statlig nämndmyndighet vars ledamöter bestod av företrädare för bidragsberättigade trossamfunden, något som alltså innebär att beslut om fördelningen av statsbidrag fattades av representanter för trossamfunden själva.

Regeringen gav den 25 juni 2015 Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av Nämnden för statligt stöd till trossamfund. I sin rapport Ändamålsenlig organisering – om ledningsformen för Nämnden för statligt stöd till trossamfund (2015:16) föreslog Statskontoret att Nämnden skulle omvandlas till en enrådighetsmyndighet. Såvitt gällde trossamfundets inflytande föreslog Statskontoret att ett särskilt beslutsorgan skulle inrättas i myndigheten bestående av representanter för trossamfund. Det konstaterades i rapporten att trossamfunden genom inrättandet av ett sådant organ behöll inflytandet över fördelningen av statsbidraget och därmed förblev en integrerad del av myndigheten.

De av Statskontoret lämnade förslagen i dess delar genomfördes, och myndigheten för stöd till trossamfund är idag en enrådighetsmyndighet som leds av en myndighetschef. Inom myndigheten finns härutöver även ett särskilt beslutsorgan – Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund – som prövar frågor om statsbidrag till de trossamfund som av regeringen bedömts vara statsbidragsberättigade. Rådets ledamöter utses av regeringen efter nominering av Rådet för samråd bland företrädare för de statsbidragsberättigade trossamfunden.⁷²

Vid myndigheten finns också ett rådgivande organ – Rådet för samråd – för samråd mellan myndigheten och trossamfunden i frågor som rör myndighetens arbete. Rådet, som består av representanter för de bidragsberättigade trossamfunden, har till uppgift att nominera ledamöter till Rådet för beslut om statsbidrag, att yttra sig om principiella frågor om bidrag och tillämpningsföreskrifter för olika bidrag, samt att yttra sig om övriga frågor inom myndighetens verksamhetsområde som är av gemensamt intresse för trossamfunden.⁷³

SST:s organisationsstruktur uppvisar således vissa särdrag med nära koppling till myndighetens historia och den grundläggande tanken att de bidragsberättigade trossamfunden bör ha delaktighet i fördelningen av statsbidrag. Det kan samtidigt konstateras att den valda konstruktionen skapar breda kontakter och goda förutsättningar för dialog, samarbete och förtroende mellan staten – genom myndigheten – och trossamfunden. Vid en omorganisation behöver regeringen bedöma om det finns ett fortsatt behov av dessa organ.

3. Identifierade författningar och förordningar

- Författningssamlingsförordningen (1976:725)
- Förordning (1999:974) om statsbidrag till trossamfund
- Förordning (2017:104) med instruktion för Myndigheten för stöd till trossamfund
- Förordning (2018:1533) om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället
- Myndigheten för stöd till trossamfunds föreskrifter om statsbidrag till trossamfund (KAMFS 2023:1)

⁷¹ SOU 2018:18 s. 373, med hänvisningar.

⁷² 4 och 11 §§ förordningen (2017:104) med instruktion för myndigheten för stöd till trossamfund; 17 § förordningen om statsbidrag till trossamfund.

⁷³ 8 § förordningen med instruktion för myndigheten för stöd till trossamfund.

4. Intervjuer

I samband med utredningen genomfördes 16 intervjuer och samtal mellan november 2023 och februari 2024 med representanter från Polismyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Center mot våldsbejakande extremism, den andliga vården i sjukvården på Södra Älvsborgs sjukhus, Region Jönköpings län, Malmö kommun, Stockholms universitets statsvetenskapliga institution, enskilda trossamfund samt olika trossamfunds nätverk. Dessutom genomfördes intervjuer med samtliga medarbetare på SST.

5. SST:s nuvarande program/system (utöver Office-paketet)

- STIPS. Sökbar databas med uppgifter om bidragsmottagare samt beviljade bidrag.
- Selfpoint, hanterar digitala ansökningar av statsbidrag samt handläggares arbete med ansökningarna.
- Zoom, digitala möten.
- Teams, digitala möten.
- Agresso/Unit4, Ekonomisystem, via Statens servicecenter.
- Proceedo, fakturahantering och inköpsportal via Statens servicecenter.
- Primula, personalsystem, via States servicecenter
- XX webbpubliceringsverktyg.
- Public 360, diarieföring och ärendehantering.

6. SST:s riskanalys

Riskanalysen genomfördes den 16 januari 2024 med samtliga medarbetare. Riskerna utgick ifrån scenariot att SST blir en enhet utan bidragsgivning.

Analysnivå: Personella risker

Risk samt orsaksanalys	Sannolikhet (1-5)	Konsekvens (1-5)	Riskvärde 1-5 (automatiskt)
Risk att SST tappar spetskompetens	5	4	R5
Risk att det blir svårt att rekrytera spetskompetens	5	4	R5
Risk för övertalighet	3	3	R3
Risk att personal väljer att sluta	5	4	R5
Risk för yttre stresspåvekan - Kultur och organisationsförändringar	5	4	R5
Risk för inre stress och oro - ovisshet, rörighet	5	3	R5
Risk för splittrade arbetslag om bidrag lyfts bort	5	3	R5
Risk för att SST:s myndighetsidentitet försvinner	5	2	R4
Risk för ett splittrat arbetslag	4	3	R4
Risk för ett större avstånd till myndighetsledning	3	1	R2
Risk för försämrat lokalavtal	5	2	R4

Analysnivå: Risker för verksamheten

Risk samt orsaksanalys	Sannolikhet (1-5)	Konsekvens (1-5)	Riskvärde 1-5 (automatiskt)
Sammanlagning tar resurser (personella och ekonomiska) från kärnverksamheten - före, under och efter.	5	3	R5
SSTs helintegrerade sätt att arbeta har gett synergieffekter. Dessa riskerar att falla bort i om splittring dialog-bidrag. I förlängningen kommer instruktionen inte kunna fullgöras fullt ut.	4	5	R5
SSTs politikområde med särslagstiftning (främja dialog mellan stat och trossamfund) passar inte in i ren förvaltningsmyndighet med andra uttalade uppdrag. Instruktionen riskerar att inte uppnås.	4	5	R5
Följande områden riskerar att tappas: Begravningsfrågan i huvudmännens relation till trossamfundet, säkerhetsutbildningar, förtroendeskapande dialog, andlig vård, trossamfundens roll i totalförsvaret.	3	4	R4
Förtroendetapp från andra myndigheter i om inordning under annan myndighet. Längre kontakts- och beslutsvägar.	4	3	R4
Kompetensbortfall riskeras när gruppen splittras. Den kollektiva kompetensen riskeras, samt att vi kan komma att tappa erfaren personal i om förändrat arbetssätt.	5	4	R5
Effektivitetstapp i om splittrad arbetsordning. Myndigheten fungerar väldigt bra i dess nuvarande form, enligt många externa betraktare.	4	4	R5
Försämrad möjlighet till kontinuerlig kontakt med trossamfund i om att de inte känner sig bekväma utan egen myndighet för kontakt. Detta handlar om tillit och förtroende, samt känslan av att vara särskild från övrigt civilsamhälle.	5	4	R5
Verksamheten gentemot trossamfund svårkommunicerad gentemot annan typ av myndighet. Det unika med trossamfundet. Tydliggjort i samhällskriser hur trossamfund är en unik och stark resurs som särställer dem från övriga civilsamhället.	5	3	R5
Risk för spänningar inom den sammanslagna myndigheten pga låg kompetens inom frågor som rör religionsfrihetens särställning.	4	4	R5
Helheten kunskap-bidrag-dialog har lett till stort förtroende och hög kunskap och utgör en förutsättning för ett effektivt uppfyllande av instruktion.	5	4	R5
Sammanhållen bidrag-dialog ger bättre förutsättningar för uppföljning och kontroll än om funktionerna splittras.	4	3	R4

Risiknivå: Risker för trossamfund, det allmänna, Sverige

Risk samt orsaksanalys	Sannolikhet (1-5)	Konsekvens (1-5)	Riskvärde 1-5 (automatiskt)
Svenska kyrkans särställning blir orimlig och fortsatt svårlöst i förhållande till övriga trossamfundens roll	5	4	R5
Liten myndighet - stort politikområde Religionsfriheten berör många människor. Om SSTs delas upp och försvagas, försvagas stora grupper MR, då SST på många sätt driver deras frågor	5	4	R5
Politik på området får inte samma genomslag	3	5	R5
Upparbetade metoder kan komma att ersättas med modeller som ej fungerar på trossamfundsfrågor	3	3	R3
Religionsfriheten försämras, ökad internationell kritik mot Sverige	3	5	R5
Förebyggande arbete mot hatbrott mot religiösa grupper och individer försämras	3	3	R3
Försämrade relationer mellan trossamfund och staten, tillitsbrist	4	5	R5
Arbetet för ett mer sammanhållet Sverige urholkas	2	5	R4
Signalerar till trossamfunden att de ej är så viktiga, genom att agerande inte motsvarar retoriken	5	3	R5
Dialogen mellan trossamfunden är grund för statens samverkan i frågor. Minskas den försämras möjligheten eller försvinner	3	3	R3
Prestigeförlust att förlora en unik sorts myndighet ur ett internationellt perspektiv	5	1	R3
Svårare att navigera för TSF i det offentliga om de inte får samma stöd. Bristande tillgänglighet	3	2	R3
Trossamfund buntas ihop med alla civilsamhällesorganisationer och tappar särart	3	4	R4
trossamfunden, utom SvK, tappar vikt och betydelse ifrån staten	4	4	R5
Det allmänna får försämrade kontakt med trossamfunden	4	4	R5
Ju mindre vi är vana vid särarter, desto ängsligare blir samhället för olikheter	5	5	R5
Otydligare kontaktvägar	3	2	R3
Trossamfunden kan förlora tilliten till en ny myndighet	4	5	R5
SST är en expertmyndighet, och expertrollen riskerar att gå förlorad om SST delas upp under en annan myndighet	5	4	R5
Försämrade lägesbilder krisberedskap, social oro, soc hållbarhet och extremism	4	5	R5
Försämrade krisberedskap i stort i landet, riskerar att arbetet urholkas	4	4	R5

Stat/kommuner/myndigheter riskerar förlora förståelse för hur Sverige ser ut i dess mångfald, och än värre insyn och möjlighet till dialog med berörda grupper	4	4	R5
Oproportionerligt när transnationella giganter (t.ex. Katolska kyrkan) sätts i samma grupp som lokal frimärkssamlargrupp	4	2	R3
Staten kan inte nå ut till trossamfund på samma sätt när det behövs hjälp (t.ex. koranbränningar, desinformationskampanjen)	4	5	R5
Försämrade förutsättningar att jobba med frågor kopplade till att vara Europas fjärde mest mångreligiösa land	4	4	R5
Att det politiska sakområdet om trossamfund nedprioriteras	5	4	R5
SST kan inte arbeta lika snabbt och effektivt pga längre beslut- och informationsvägar - i frågor om rikets säkerhet (exempelvis koranbränningar, pandemiinformation, gängkriminalitet)	5	4	R5
Hög kostnad för ihopslagning	3	1	R2
Andra offentliga aktörer tappar SST:s expertis och kanalerna till stora grupper människor	4	4	R5
Försämrad Sverigebild internationellt när trossamfund inte kan nås på samma sätt och inte kan förebygga/motverka kriser (koranbränningar, desinformationskampanjen...)	3	3	R3
Ökad administrativ belastning på trossamfund, om dialog och kunskap om bidragsförutsättningar inte kan diskuteras samlat	4	2	R3
Sveriges sammanhållande politik kring tro och livsåskådning kan komma att försvagas	5	3	R5
Totalförsvarsfrågan tappar fart i ett akut läge	5	5	R5
Risk att trossamfund väljer att inte söka bidrag och staten förlorar kontakten	3	3	R3

7. "Att lyckas med sammanslagningar" av Louise Bringselius

Att lyckas vid sammanslagningar

Perspektiv från forskningen

En rapport till Myndigheten för stöd till trossamfund

19 februari 2024

Louise Bringselius

Filosofie doktor och docent i organisation och ledning (företagsekonomi)
Forskare på Handelshögskolan i Stockholm
Universitetslektor vid Lunds universitet
louise@bringselius.se

1. Inledning

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) och Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) har fått i uppdrag av regeringen att föreslå hur SST skulle kunna inlemmas i MUCF. Myndigheterna kommer ha samma uppgifter som tidigare och sammanslagningen får inte ha en negativ inverkan på kvalitet eller effektivitet. En ambition är att skapa synergieffekter inom administrationen.

Syftet med denna rapport är att övergripande redovisa vad man bör tänka på för att lyckas med sammanslagningar av organisationer enligt forskningen. Rapporten innehåller mina rekommendationer baserade på internationell forskning inom organisation och ledning (management). Den innehåller rikligt med forskningsreferenser för fördjupad läsning. Dessa är följande. De får fyra olika avsnitt i denna rapport.

1. Acceptera olikheter och värna om varandras särart
 - Sök endast integration där uppgiften motiverar det
 - Var varsam vid samordning av administrativa processer
 - Sträva efter gradvis kunskapsintegration med gemensamma lärinsatser
2. Rättvis och meritokratisk bemanning av nyckelpositioner
3. Tillitsbaserat ledarskap med stor lyhördhet
 - Värna om tilliten mellan ledning och personal genom att visa stor lyhördhet mot medarbetare och chefer
 - Visa öppenhet, var ärlig i kommunikation och skapa ett klimat av psykologisk trygghet (som välkomnar även kritiska röster)
 - Värna om professionerna och låt verksamheterna själva få stor handlingsfrihet
4. Undvik att kombinera med besparingar

Efter denna inledning följer en beskrivning av vanliga utmaningar vid sammanslagningar. Därefter redogörs för rekommendationerna. Rapporten avslutas med en reflektion. Jag som har

- Integration
När organisationerna accepterar delar från varandras kultur i ungefär samma omfattning.
- Separation
När organisationerna accepterar att man fortsätter att ha sina respektive kulturer.
- Marginalisering
När en organisation avfärdar såväl den egna kulturen som den andra partens kultur.

Figuren nedan visar hur de fyra ackultureringsstrategierna kan illustreras. Observera att det är en förenklad indelning och att kategorierna i praktiken överlappar. Den mindre organisationen brukar likställas med den förvärvade verksamheten, eftersom maktförhållandet mellan en stor och en liten organisation liknar den mellan en förvärvare och en förvärvad. Det är dessutom inte ovanligt att den större organisationen absorberar den mindre .

		Värderar och bevarar sin egen kultur	
		JA	NEJ
Accepterar den andres kultur	JA	INTEGRATION	ASSIMILERING
	NEJ	SEPARATION	MARGINALISERING

Modellen är särskilt värdefull därför att den visar att integrering av två verksamheter inte är en självklar strategi vid sammanslagningar. Tvärtom springer många konflikter ur just integrationen och det är i detta arbete som arbetsmiljön lätt försämras och många kompetenta medarbetare väljer att sluta. När utgångspunkten för arbetet är att man ska analysera skillnader mellan kulturerna finns en stor risk att de accentueras. Därför ökar spänningarna. Det finns också en myt om att organisationer med likartade kulturer skulle ha lättare att integreras. Det finns inget stöd för denna teori (Stahl and Voigt 2004). Snarare tycks det viktiga vara hur kulturskillnaderna hanteras.

Idag talar organisationsforskare om hur människor ska kunna hantera flera olika parallella kulturer (Berry 2005). En organisationskultur är aldrig enhetlig, utan den rymmer olika subkulturer. Människor är dessutom del av professionella kulturer, etniska kulturer och andra grupp-kulturer. Strävan är därför inte i första hand en enhetlig kultur, utan en kultur som förmår acceptera denna mångfald. Det är en kultur av tolerans för olikheter.

Mot den bakgrunden finns det goda argument för separation eller gradvis och organisk – snarare än framtvängd - integration, dvs att de båda organisationerna får behålla sina respektive kulturer ungefär som tidigare och med tiden utveckla gemensamma normer och arbetssätt. Det betyder även att arbetsprocesser och rutiner får förbli relativt intakta då de är kulturbärande. Strukturer utformas under starkt inflytande av organisationens kultur. Genom att använda ett kulturellt perspektiv för att försöka förstå allt som sker i organisationen kan vi också bli bättre på att förstå varför vissa strukturer kan ha ett stort symbolvärde för de anställda. Detta synsätt har slagit igenom på bred front i organisationsforskningen under gångna decennier. Innan var det vanligare

skrivit rapporten har en solid bakgrund i organisationsforskningen som sträcker sig över 20 år tillbaka i tid. Jag skrev en doktorsavhandling om sammanslagningar som publicerades år 2008. Den baserades på en fem år lång studie av sammanslagningen av Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket 2003. Sedan dess har jag haft fokus på många relaterade områden i min forskning, framför allt frågor om tillit. Tillit är en av de faktorer som är centrala för att lyckas med sammanslagningar.

2. Utmaningar vid sammanslagningar

Sammanslagningar anses i forskningen vara en högriskstrategi. I minst hälften av dessa misslyckas man med att uppnå önskade synergieffekter. Vissa menar att så många som 70-90 procent misslyckas (Christensen, Alton et al. 2011). En forskningsammansättning från 2019 bekräftar dessa nedslående resultat och slår fast att en anledning kan vara att ledningen tenderar att överskatta potentialen (Renneboog and Vansteenkiste 2019).

Problemen ligger inte i första hand i valet av fusionspartner eller hur kompatibla de olika kulturerna är, utan det har visat sig handla om förmågan att leda och organisera själva fusionsprocessen på ett bra sätt. Snarare än kunskapsintegration och administrativa synergieffekter har man sett ökade konflikter, missnöje och personalflykt. Mönstret är så tydligt att man på 1980- och 90-talen gav det ett eget begrepp: *fusionsyndromet* eller *the Merger Syndrome* (Ivancevich, Schweiger et al. 1987, Cartwright, Cartwright et al. 1996, Marks and Mirvis 1997). Med detta avses anställdas negativa reaktioner på en sammanslagning. Fortfarande efterlyser forskare fördjupad kunskap om fusionsyndromets orsaker (Sarala, Vaara et al. 2019), något som även kallas för *den mänskliga sidan av fusioner och förvärv* eller *the Human Side of Mergers and Acquisitions* (Buono and Bowditch 2003, Carey and Ogden 2004, Dao and Bauer 2021).

Problemen kan kopplas såväl till den vertikala dimensionen mellan nivåer i beslutslinjen, som den horisontella dimensionen mellan fusionerande verksamheter. Sammantaget har fusioner stor betydelse för anställdas psykiska välmående (De Jong, Wiezer et al. 2016, Daniel 2021). En studie vid Handelshögskolan i Stockholm (Bach, Baghai et al. 2021) visar exempelvis att diagnosen depression ökade med åtta procent och att allmänna psykiska hälsobesvär ökade med 2,6 procent vid en fusion. Det fanns även ett signifikant samband med ökad risk för självmord och död. Detta innebär ett stort ansvar på samtliga ansvariga och visar också vikten av att HR-funktionen får ett stort mandat i arbetet. Forskarna Griffin och Schmidt (2002) skriver:

“When companies pay close attention to the people aspects of a merger or an acquisition, they greatly increase the chances that the deal will fulfil its promise. That’s why, in the final analysis, HR can make or break an M&A.” (Daniel 2021)

3. Acceptera olikheter och värna om varandras särart

En grundläggande fråga vid varje sammanslagning är hur verksamheterna ska hanteras i relation till varandra. Man kan skilja mellan följande fyra grundstrategier. De kallas ibland för *Berrys ackultureringsmodell* efter psykologen JW Berry (Berry 1995). Det saknas inte kritik mot indelningen. Exempelvis borde det finnas en separat strategi som innebär att man väljer en helt ny kultur (marginalisering kan innebära detta, men borde i så fall ges en annan titel).

- Assimilering
När den mindre organisationen absorberas kulturellt av den större organisationen.

att man betraktade kultur som en fråga som kunde separeras från övriga aspekter i organisationen (Smircich 1985).

Detta talar också för en varsam samordning av administrativa funktioner och processer. Deras arbetssätt är ofta skräddarsydda efter organisationens behov, men de är också uttryck för organisationskulturen. Väljer man att slå samman dessa bör det vara med stor lyhördhet mot båda organisationerna och med målet att de ska få lika stort inflytande, men också att man ska fortsätta att vara lyhörd mot deras särskilda behov.

4. Rättvis och meritokratisk bemanning av nyckelpositioner

Bemanningen av nyckelpositioner är en känslig fråga. Vid sammanslagningen av Riksrevisionsverket (RRV) och Riksdagens revisorer 2003 blev detta ett område för konkurrens. När RRV fick merparten av nyckelpositionerna annonserades det som en seger inom myndigheten och som motsatsen hos Riksdagens revisorer (Bringselius 2008). Förtroendet för dessa chefer hämmades påtagligt av det faktum att delar av organisationen inte betraktade dem som legitima.

Om man väljer att integrera två organisationer kommer ett antal positioner behöva tillsättas, positioner med ansvar för personal från båda parter. Denna bemanning behöver vila på meritokratiska principer, men också upplevas som rättvis ur ett fördelningsperspektiv. Ett av de största problemen med fusioner är att många av de mest kompetenta cheferna tenderar att lämna, ibland redan i samband med att fusionen annonseras (Cannella Jr and Hambrick 1993). Att motverka ökad personalomsättning behöver därför vara prioriterat.

5. Tillitsbaserat ledarskap med stor lyhördhet

Som jag har förklarat talar forskare om den mänskliga sidan av fusioner som avgörande för hur framgångsrika dessa reformer blir. I min doktorsavhandling föreslog jag begreppet *den moraliska sidan* av fusioner och förvärv, eftersom mina data indikerade att just etiska aspekter uppfattades som särskilt viktiga av personalen (Bringselius 2008). Sedan dess har forskningen om tillitens betydelse vid fusioner vuxit väsentligt. Många forskare är nu överens om hur avgörande det är att värna om den med tillitsbaserade förhållningssätt (Stahl, Larsson et al. 2011, Stahl 2012, Weber, Drori et al. 2012, Weber 2019). Att visa tillit innebär att visa stor lyhördhet och välja dialog framför auktoritet. Detta talar exempelvis mot ett tillvägagångssätt där ledningen fattar stora beslut som går på tvärs mot uppfattningen i någon av de verksamheter som slås samman.

Det tillitsbaserade förhållningssättet behöver emellertid även finnas mellan de verksamheter som fusioneras. De behöver vara medvetna om tillitens betydelse för reformens framgång och eftersträva att se vad man kan vinna genom samarbete. På så vis kan man minska risken för revirtänkande och maktstrider. Det är särskilt viktigt att hantera tillitsfrågor tillit, då problem inte har hunnit växa sig stora. Mendelhall skriver (Mendenhall 2005):

"If unaddressed, mutual distrust between the members of the combining organizations may grow in intensity until relationships are irreparably damaged and integration fails. Symbolic or tangible acts of trust can help to reverse this negative spiral and aid in creating a climate of trust."

I min doktorsavhandling drog jag slutsatsen att respekt för de personer som berörs av en fusion är avgörande och jag gav där följande råd (Bringselius 2008):

- **Respekt för psykologiska kontrakt**
Försök att förstå vilka tysta principer och förväntningar som finns och värna om dessa.
- **Respekt för tidigare prestationer**
Undvik att riva upp alla tidigare lösningar med hänvisning till att de var dåliga, utan respektera tidigare prestationer och arbetsätt även om man väljer att gå en ny väg framöver.
- **Respekt för nuvarande prestationer**
Undvik att annonsera att det behövs nya former av kvalitetssäkring som indikerar att man inte är nöjd med dagens prestationer. Behöver det ske så är inte fusionen bästa tillfället.
- **Respekt för människors åsikter och synpunkter**
Släpp fram och lyssna på alla röster och undvik att avfärda kritik som irrationellt personalmotstånd eller agendadrivet agerande.

Den sista punkten är viktig. För att bygga tillit behövs mycket och ärlig kommunikation – t ex inför, under och efter en fusion. Anställda behöver känna att det är tryggt att framföra synpunkter och att det inte kommer avfärdas som övergående motstånd eller med andra argument. Utgångspunkten ska vara att man kan lita på varandra och att allas röst därför ska höras och respekteras. Psykologisk trygghet leder till trygga, effektiva och innovativa miljöer (Bringselius 2023).

6. Undvik att kombinera med besparingar

Avslutningsvis vill jag avråda från att kombinera sammanslagningar med besparingar. Som jag har förklarat tenderar de flesta fusioner att misslyckas med att uppnå förväntade synergier. Riskerna är stora, liksom kostnaderna för att undvika ett misslyckande. Helst behöver det snarare avsättas betydande medel för själva förändringsarbetet. En fusion är inte som att blanda en sallad. Den rymmer mycket mer än man ser på en karta över organisationen, däribland traditioner, identitet, kultur, tillit.

REFERENSER

Bach, L., et al. (2021). "How Do Mergers Affect the Mental Health of Employees?" Swedish House of Finance Research Paper No. 20-21, ECGI-Finance Working Paper No. 793/2021.

Berry, J. (1995). "20. Psychology of acculturation." The culture and psychology reader 457.

Berry, J. W. (2005). "Acculturation: Living successfully in two cultures." International journal of intercultural relations 29(6): 697-712.

Bringselius, L. (2008). "Personnel resistance in public professional service mergers: The merging of two national audit organizations."

Bringselius, L. (2023). Psykologisk trygghet: Att välkomna den som utmanar. Stockholm, Volante.

Buono, A. F. and J. L. Bowditch (2003). The human side of mergers and acquisitions: Managing collisions between people, cultures, and organizations, Beard Books.

Cannella Jr, A. A. and D. C. Hambrick (1993). "Effects of executive departures on the performance of acquired firms." *Strategic Management Journal* **14**(S1): 137-152.

Carey, D. C. and D. Ogden (2004). The human side of M & A: how CEOs leverage the most important asset in deal making, Oxford University Press.

Cartwright, S., et al. (1996). Managing mergers, acquisitions, and strategic alliances: Integrating people and cultures, Routledge.

Christensen, C. M., et al. (2011). "The new M&A playbook." *Harvard Business Review* **89**(3): 48-57.

Daniel, T. A. (2021). "Mergers, Acquisitions and Wellbeing in Organizational Life: The Critical Role of Human Resources." *The SAGE Handbook of Organizational Wellbeing*: 215.

Dao, M. A. and F. Bauer (2021). "Human integration following M&A: Synthesizing different M&A research streams." *Human resource management review* **31**(3): 100746.

De Jong, T., et al. (2016). "The impact of restructuring on employee well-being: a systematic review of longitudinal studies." *Work & Stress* **30**(1): 91-114.

Ivancevich, J. M., et al. (1987). "Strategies for managing human resources during mergers and acquisitions." *Human Resource Planning* **10**(1).

Marks, M. and P. H. Mirvis (1997). "Revisiting the merger syndrome: Dealing with stress." *MERGERS AND ACQUISITIONS-PHILADELPHIA- 31*: 21-27.

Mendenhall, M. E. (2005). Mergers and acquisitions: Managing culture and human resources, Stanford University Press.

Renneboog, L. and C. Vansteenkiste (2019). "Failure and success in mergers and acquisitions." *Journal of Corporate Finance* **58**: 650-699.

Sarala, R. M., et al. (2019). "Beyond merger syndrome and cultural differences: New avenues for research on the "human side" of global mergers and acquisitions (M&As)." *Journal of World Business* **54**(4): 307-321.

Smircich, L. (1985). "Is the concept of culture a paradigm for understanding organizations and ourselves?".

Stahl, G. K. (2012). "The role of trust in mergers and acquisitions: A conceptual framework and empirical evidence." Handbook of Research of Mergers and Acquisitions: 3-31.

Stahl, G. K., et al. (2011). "Trust dynamics in acquisitions: A case survey." Human resource management **50**(5): 575-603.

Stahl, G. K. and A. Voigt (2004). "Impact of cultural differences on merger and acquisition performance: A critical research review and an integrative model." Advances in mergers and acquisitions: 51-82.

Weber, Y. (2019). The role of trust among stakeholders in mergers and acquisition. Stakeholder engagement and sustainability, Routledge: 123-135.

Weber, Y., et al. (2012). "Culture-performance relationships in mergers and acquisition: the role of trust." European Journal of Cross-Cultural Competence and Management **2**(3-4): 252-274.

Referenser

- Bet. (1999/2000:kU5) Lagstiftningsprocessen, [93B40326-6114-49BA-8A5D-765368738B96 \(riksdagen.se\)](https://riksdagen.se/3B40326-6114-49BA-8A5D-765368738B96), (hämtad jan 2024)
- Bringselius, L. "Att lyckas vid sammanslagningar – Perspektiv från forskningen", Myndigheten för stöd till trossamfund, 19.02.2024, se bilaga 7.
- Ds (2023:34) Kraftsamling - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret, 19.12.2023, [Kraftsamling - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/kraftsamling-regeringen.se), (hämtad feb 2024)
- HFD 2013 ref 72 Fråga om ett trossamfunds rätt till statligt stöd. Rättsprövning. [R4 \(domstol.se\)](https://domstol.se/R4) (hämtad dec 2023)
- HFD 2017 ref. 4 Fråga om ett trossamfunds rätt till statligt stöd. Rättsprövning. [domstol.se/globalassets/filer/domstol/hogsta-forvaltningsdomstolen/avgoranden-2008-2018/2017/hfd-2017-ref.-4.pdf/](https://domstol.se/globalassets/filer/domstol/hogsta-forvaltningsdomstolen/avgoranden-2008-2018/2017/hfd-2017-ref.-4.pdf) (hämtad dec 2023)
- Klingenberg, M. & Lövheim, M. "Religion i ungas liv: En introduktion" (1ed.). I: Klingenberg, Maria; Lövheim, Mia (Ed.), Unga och religion: Troende, ointresserade eller neutrala?, Malmö: Gleerups Utbildning AB, 2019.
- Lag (1998:1591) om Svenska kyrkan, [Lag \(1998:1591\) om Svenska kyrkan | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](https://riksdagen.se/lag-1998-1591-om-svenska-kyrkan) (hämtad dec 2023)
- Lag (1999:932) om stöd till trossamfund, [Lag \(1999:932\) om stöd till trossamfund | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](https://riksdagen.se/lag-1999-932-om-stod-till-trossamfund) (hämtad dec 2023)
- Lundgren, L. "A Risk or a Resource? A Study of the Swedish State's Shifting Perception and Handling of Minority Religious Communities between 1952-2019", Ersta Sköndal Bräcke Högskola, 2021.
- Myndigheten för stöd till trossamfund. "Trossamfundens betydelse för krisberedskap", n.d., [Trossamfundens betydelse för krisberedskapen - Myndigheten för stöd till trossamfund \(myndighetenst.se\)](https://myndighetenforstodtilltrossamfund.se/krisberedskapen-myndigheten-for-stod-till-trossamfund) (hämtad feb 2024)
- Myndigheten för stöd till trossamfund. "Uppdrag om att öka kunskapen hos kommuner, regioner och myndigheter om trossamfundens roll i samhället", 2023, [SST 2023-000284.Rapport 236042_1_1.PDF \(myndighetenst.se\)](https://www.myndighetenforstodtilltrossamfund.se/SST-2023-000284-Rapport-236042-1-1.PDF) (hämtad jan 2024)
- Myndigheten för stöd till trossamfund. "Utbetalade bidrag", december 2023. <https://www.myndighetenst.se/bidrag/utbetalade-bidrag.html> (hämtad feb 2024).
- Pessi, A. B., Angell, O. H., & Pettersson, P. Nordic majority churches as agents in the welfare State: Critical VOICES and/or Complementary Providers? *Temenos - Nordic Journal of Comparative Religion*, 45(2), 2009. doi:10.33356/temenos.7901
- Pettersson, P. "State and Religion in Sweden: Ambiguity between Disestablishment and Religious Control", *Nordic Journal of Religion and Society*, 2011.
- Prop. (1998/99:124) Staten och trossamfunden – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m., [p9899_124.PDF \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se/p9899-124.PDF) (hämtad januari 2024)
- Prop. 2006/07:1, Utgiftsområde 17, Kultur, medier, trossamfund och fritid, [Microsoft Word - UO17Budgetproposition Slutlig.doc \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se/microsoft-word-uo17budgetproposition-slutlig.doc), (hämtad feb 2024)
- Prop. (2018/19:1) Utgiftsområde 17, Kultur, medier, trossamfund och fritid, [Kultur, medier, trossamfund och fritid \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se/kultur-medier-trossamfund-och-fritid), (hämtad jan 2024)
- Riksrevisionen. "Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället" (RiR 2023:7), 20.04.2023, [Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället \(RiR 2023:7\) \(riksrevisionen.se\)](https://riksrevisionen.se/tillit-och-kontroll-statlig-bidragsgivning-till-civilsamhallet-riR-2023-7), (hämtad dec 2023)
- SCB. "Befolkningsstatistik", 2022. [Befolkningsstatistik 2020-2023 \(månad\) och 1998-2022 \(år\) \(scb.se\)](https://www.scb.se/befolkningsstatistik-2020-2023-månad-och-1998-2022-år) (hämtad feb 2024)

SCB. Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF/SILC). "Tre av tio är aktiva i förening." 21.04.2020. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/levnadsforhallanden/undersokningarna-av-levnads-forhallanden-ulf-silc/pong/statistiknyhet/undersokningarna-av-levnadsforhallanden-2018-2019/> (hämtad feb 2024).

SFS (1990:1144) Begravningslag, [Begravningslag \(1990:1144\) | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](#) (hämtad dec 2023)

Statskontoret. "Myndigheternas särskilda organ – Vad, hur och varför", 20.12.2023, [Myndigheternas särskilda organ - Vad, hur och varför \(statskontoret.se\)](#) (hämtad feb 2024)

Statskontoret. "Översyn av statsbidraget för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället (2023:11)", 26.05.2023, [Översyn av statsbidraget för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället \(statskontoret.se\)](#) (hämtad jan 2024)

Svenska kyrkan. "Svenska kyrkan i siffror", 2023. <https://www.svenskakyrkan.se/statistik> (hämtad feb 2024)

SOU 2018:18. "Statens stöd i ett mångreligiöst Sverige". [Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige SOU2018:18 \(regeringen.se\)](#) (hämtad dec 2023)