

ÖVERSYN ETABLERINGSBIDRAG

2019



Myndigheten för
stöd till trossamfund

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	1
1.1	Syftet med föreliggande översyn	1
1.2	Bakgrund och syfte med etableringsbidraget som det ser ut idag	2
1.2.1	Bidragets tillkomst.....	2
1.2.2	Vilka regler gäller för det nuvarande etableringsbidraget?.....	3
1.2.3	Hur har myndigheten tillämpat reglerna 2009-2018?	4
2	ÖVERSYN AV ETABLERINGSBIDRAGET.....	5
2.1	Bakgrundsdata från myndighetens register	5
2.1.1	Antal församlingar som beviljats bidrag perioden 2009 – 2018.....	5
2.1.2	Bidragets storlek 2009 – 2018	6
2.1.3	Till vilka trossamfund tillhör de som har sökt bidraget?	7
2.2	Enkätdata	8
2.2.1	Om enkätundersökningen 2019	8
2.2.2	Resultat från församlingarnas enkätsvar.....	8
2.2.3	Resultatsvar från trossamfund	11
2.2.4	Sammanfattning	14
3	ANALYS	15
3.1	Problem med dagens bidrag – från myndighetens perspektiv	15
3.1.1	Blanketten	15
3.1.2	Vilka har rätt att söka bidrag?	15
3.1.3	Ärendeberedning	16
3.1.4	Utbetalningar och redovisningar	16
3.2	Problem för de som ansöker om bidraget	16
3.3	Fyller bidraget sitt syfte?	17
3.3.1	Hur tänker trossamfunden kring de nya församlingarna?	17
3.4	Förslag till förändringar i tillämpningsföreskrifter gällande etableringsbidrag.....	18
3.4.1	Ny fördelning- samt ansvarsstruktur.....	18
3.4.2	Olika fördelningsmodeller	19
3.4.3	Utformning av en ny modell.....	19

I INLEDNING

I.1 Syftet med föreliggande översyn

Syftet med denna översyn är att fastslå huruvida myndighetens etableringsbidrag i sin form är den mest lämpliga samt att utvärdera, analysera och följa upp trossamfund och församlingars synpunkter gällande utfall och långsiktig konsekvens för verksamheten. Uppdraget kan sammanfattas i fyra delar:

Enkäter och intervjuer: Gruppen har genom enkäter och vissa intervjuer tagit del av information från de trossamfund som under åren fått del av etableringsbidraget. Likaså har de berörda trossamfundens församlingar som fått del av bidraget fått en enkät. Enkäten skickades digitalt via e-post och besvarades genom en länk som ledde till ett svarsformulär på myndighetens hemsida. Materialet kunde också skrivas ut för att skickas med vanlig postgång både vad gäller förfrågningsunderlaget och svaren.

Översyn av särskilda regler gällande bidraget: Gruppen har behandlat och genomgripande analyserat de särskilda regler som gäller för projektbidraget i dag, vilka finns i dokumentet *Tillämpningsföreskrifter för statsbidrag till trossamfund*. Målet var att finna huruvida dessa är tillräckliga för att säkerställa att syftet med bidraget är det som menas, samt att finna om formuleringarna i dessa regler längre ska tillämpas. Bland dessa särskilda regler inkluderades även de gällande ansökan, ärendeberedning, beslutsgång, utbetalning och redovisningsformer. Av vikt var att ta inspiration från bl.a. i den skrivning som Ulfs Bjerelds utredning tagit fram gällande bidraget.

Sammanställning av enkätsvaren: Enkätsvaren är sammanställda digitalt samt, i de fall det var lämpligt, i Exceldiagram.

Riktlinjer och förslag till förändringar: Gruppen har sammanställt en konklusion av ovanstående material i denna rapport.

1.2 Bakgrund och syfte med etableringsbidraget som det ser ut idag

1.2.1 Bidragets tillkomst

De första protokoll som finns bevarade är från sammanträde i *Samarbetsnämnden för statsbidrags* referensgrupp för etableringsbidrag är från år 1987. Myndigheten bytte sedermera namn till *Nämnden för statsbidrag till trossamfund* och övergick år 2008 till *Nämnden för statligt stöd till trossamfund*. Från 1 juli 2017 övergick myndigheten från att ha varit nämndmyndighet till att bli en enrådighetsmyndighet kallad *Myndigheten för stöd till trossamfund*.

Det finns nästan inget material som styrker etableringsbidragets faktiska tillkomst. Enligt Sven-Eric Andersson, numera pensionerad, men tidigare anställd inom verksamheten i 24 år, utvecklades bidraget först som en stödåtgärd för de nyetablerade trossamfund som börjat bli del av den svenska trossamfundskartan i mitten av 80-talet, men som inte hade rätt till bidrag. Man kallade dem "invandrarsamfunden". Vid den här tiden fanns inte knytningen till en statlig myndighet. Samarbetsnämnden infogade, genom delegering och adjungering, representanter från Romersk katolska kyrkan, de ortodoxa kyrkorna samt de muslimska trossamfunden. I början utgick en stor del av bidragen till de sedan länge etablerade frikyrkorna på många orter i Sverige, där församlingarna upplevde en växande "invandrartäthet", med andra ord, nyinvandrade troende togs upp i församlingarna, men började ganska snart på många ställen bli så många att man valde att starta upp en egen församling, eller skapa egna grupperingar inom församlingen.

Mot slutet av 80-talet genomförde regeringen en stark arbetsmarknadsåtgärd. Byggnationen i Sverige skulle främjas och stärkas. Ett led i detta var ett tillskott på nästan 20 miljoner kronor för byggnation av lokaler till förmån för trossamfundens verksamheter vilket skapade ett byggnationsbidrag som kopplades samman till etableringen av församlingar runt om i Sverige.

I denna översynsrapport finns statistik över antalet ansökningar de senaste 10 åren. Vi kan där se att antalet ansökningar som lägst var 27 stycken år 2012, och som högst år 2018 med 73 stycken. För att kunna göra störst nytta för så många nyetablerade församlingar som möjligt har beloppen som fördelas per församling förändrats. Tidigare kunde man söka om ett visst belopp och bidragsfördelningen blev därför olika till de olika församlingarna. Under ett antal år fördelades samma summa, 30 000 kr, till var och en. Denna summa justerades ner från år 2018 till 25 000 kr, åter igen för att kunna stödja så många församlingar som möjligt.

Det har också varit möjligt för ett nyetablerat trossamfund som beretts möjlighet att få del av statsbidraget att under högst tre år få del av etableringsbidraget. Där har summorna varit något högre än de som lämnats till församlingarna. Antalet personer som, enligt ansökningsunderlagen de senaste åren, tillhör verksamhet som får del av bidraget är ca 8 245 personer.

1.2.2 Vilka regler gäller för det nuvarande etableringsbidraget?

Enligt de tillämpningsföreskrifter som gäller från och med 1 januari ska följande regler tillämpas:

1. Bidragsmottagare
 - 1.1. Etableringsbidrag får sökas av bidragsberättigat trossamfund som huvudsakligen betjänar till landet invandrade trosbekännare.
2. Ändamål och principer för etableringsbidraget
 - 2.1. Etableringsbidrag kan lämnas under högst tre år till ett trossamfund eller en församling som huvudsakligen betjänar till landet invandrade trosbekännare för att bygga upp en ny central eller lokal verksamhet. Med verksamhet menas religiös församling eller organisation på nationell nivå.
 - 2.2. Etableringsbidraget är avsett för projekt som riktas till personer som är folkbokförda i Sverige. Verksamhet som riktas till personer på flyktingförläggningar kan således ej stödjas.
 - 2.3. Etableringsbidrag kan ej medges för sådan verksamhet som erhåller ordinarie organisationsbidrag.
3. Ansökan
 - 3.1. Ansökan om etableringsbidrag med beskrivning av projektet inges till myndigheten på fastställd blankett.
 - 3.2. Ansökan skall ha inkommit till myndigheten senast 30 september för det år som börjar nästkommande 1 januari. Ansökan kan göras av trossamfundet eller den församling som skall driva projektet. Myndigheten kan, om särskilda skäl föreligger, besluta om ytterligare ansöknings omgångar.
 - 3.3. Om ansökan avser projekt som pågår mer än ett år skall förnyad ansökan göras för varje nytt år, maximalt i tre år.
4. Ärendeberedning
 - 4.1. För beredning av ansökningar utser myndigheten vid behov en samrådsgrupp. Myndigheten upprättar med ledning av ansökningar ett förslag till fördelning av etableringsbidraget.
5. Beslut
 - 5.1. Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund beslutar om fördelningen av etableringsbidrag.
 - 5.2. Bidraget ska rekvireras inom 1 år efter beslutsdatum. Myndigheten kan besluta om förlängning av förfogandetiden.
6. Utbetalning
 - 6.1. Rekvisition av bidraget görs på fastställd blankett som myndigheten tillhandahåller.
 - 6.2. Bidraget kan delutbetalas.
7. Redovisning
 - 7.1. Slutredovisning av projekt, till vilka bidrag beviljats, skall lämnas till myndigheten inom tre månader efter det att projektet avslutats på särskild blankett som tillhandahålls av myndigheten.
 - 7.2. En skriftlig rapport skall bifogas med redogörelse för hur projektet genomförts och vilka resultat som uppnåtts.

1.2.3 Hur har myndigheten tillämpat reglerna 2009-2018?

1.2.3.1 Ansökan

Varje sökande församling ansöker på den blankett SST har sammanställt och får ett intyg från trossamfundet centralt på blanketten. Detta verifierar att ansökan är känd hos trossamfundet centralt samt att trossamfundet är införstått i att det tar ansvar för alla juridiska och ekonomiska frågor som kan uppkomma för den tid bidraget är giltigt. I ansökan ska anges bl.a. till specifikt vad man vill använda bidraget, storlek på församling, antal år etablerade mm (se bilaga av blankett).

1.2.3.2 Ärendeberedning och beslutsgång

Ärendeberedningen har av olika orsaker utvecklats under dessa år. Fram till och med juni 2017 fanns en referensgrupp bestående av representanter från olika trossamfund som beredde underlagen samt gav förslag till beslut till dåvarande Nämnden för statligt stöd till trossamfund. Från 1 juli 2017 övergick myndigheten från att ha varit nämndmyndighet till att vara enrådighetsmyndighet, som tidigare nämnt. Vid detta tillfälle upplöstes denna referensgrupp. Beredning av ansökningsunderlagen gör nu av en arbetsgrupp bestående av delar av myndighetens kanslipersonal. Ett underlag till förslag till beslut sammanställs av kansliet och föredras för Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund. Beslut tas för kommande år och församlingen har 1 år att rekquirera bidraget.

Under de tidigare åren av den analyserade tidsperioden kunde det beviljade beloppet variera mellan de olika sökande församlingarna. Vid vissa ansökningsperioder, då ett visst trossamfund ansökt om, i relation till de andra i första hand berörda trossamfundet, många ansökningar kunde myndigheten begära att trossamfundet centralt kom in med ett förslag till prioritering. Under senare år har alla ansökningar som beviljats till församlingar, tilldelats samma belopp för det kommande året. Dessa belopp har varierat beroende på hur många församlingsansökningar som funnits möjliga att bevilja i relation till det för året anslagna medlen att fördela som etableringsbidrag.

1.2.3.3 Utbetalning och redovisningsformer

Rekvitionen samt redovisningen av bidraget ska göras på den blankett SST tillhandahåller. Det finns möjlighet att delrekquirera inom året. Vid slutredovisningen ska anges till vad bidraget användes. Ett överhängande problem har varit att församlingar som beviljats bidrag inte inkommer inom stipulerad rekvisitionstid. Detta har gjort att myndigheten vissa år går in i ett nytt budgetår med i relation till bidragets storlek, ett relativt stort utestående åtagande.

2 ÖVERSYN AV ETABLERINGSBIDRAGET

Föreliggande kapitel innehåller en redogörelse för hur myndighetens etableringsbidrag har sett ut tioårsperioden 2009 – 2018. Här kommer att först redovisas hur många församlingar som beviljats bidraget, bidragets storlek samt samfundstillhörighet. Denna kartläggning bygger på data inhämtade från myndighetens egna register.

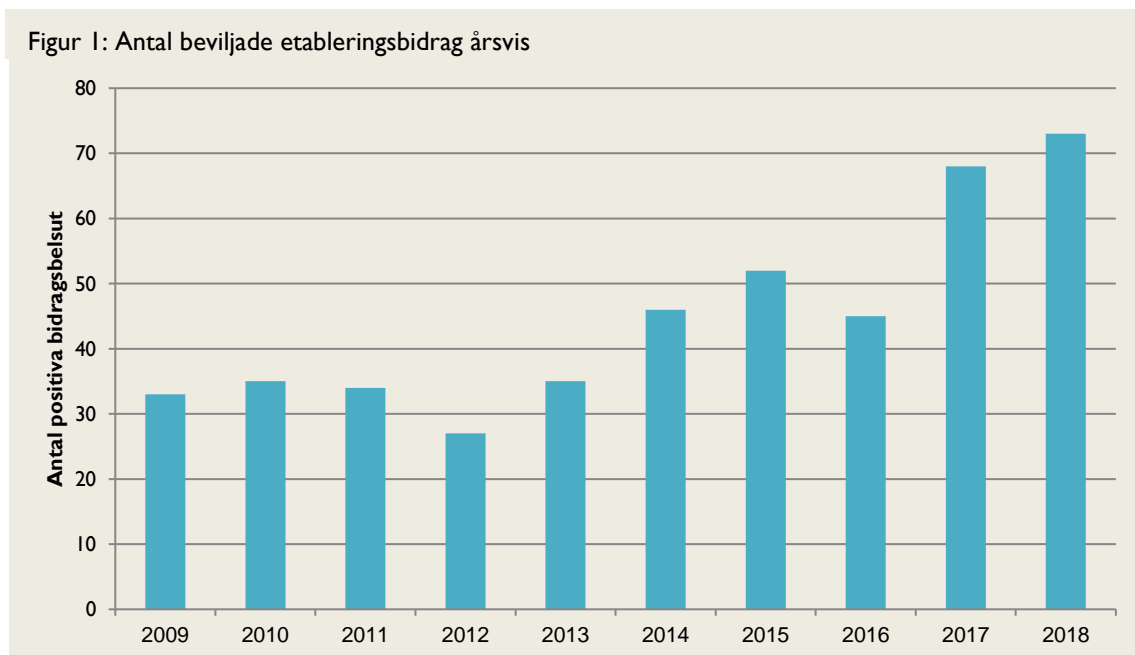
Därefter följer redovisning av en enkätundersökning gällande etableringsbidraget som genomfördes av myndigheten våren 2019. Denna enkät vände sig dels till församlingar som beviljats bidrag, dels till de nationella trossamfund till vilka dessa församlingar hör. Enkäten ställde frågor om hur församlingar och trossamfund uppfattar ansökningsprocessen, vad bidraget betytt för församlingarnas etablering och uppbyggnad samt några mer allmänna frågor om hur det är att vara en nystartad religiös församling i Sverige under 2000-talet. Denna enkät skickades ut till de över 200 olika församlingar som fått beviljade etableringsbidrag under perioden 2009–2018.

2.1 Bakgrundsdata från myndighetens register

2.1.1 Antal församlingar som beviljats bidrag perioden 2009 – 2018

Utdrag från myndighetens register visar att sammanlagt 226 församlingar har beviljats etableringsbidrag under perioden 2009 – 2018. En och samma församling kan beviljas bidraget i tre år vilket gör att antalet positiva bidragsbeslut under perioden sammanlagt uppgår till 448. Antalet församlingar som varje år har beviljats bidraget varierar, vilket redovisas i figur 1.

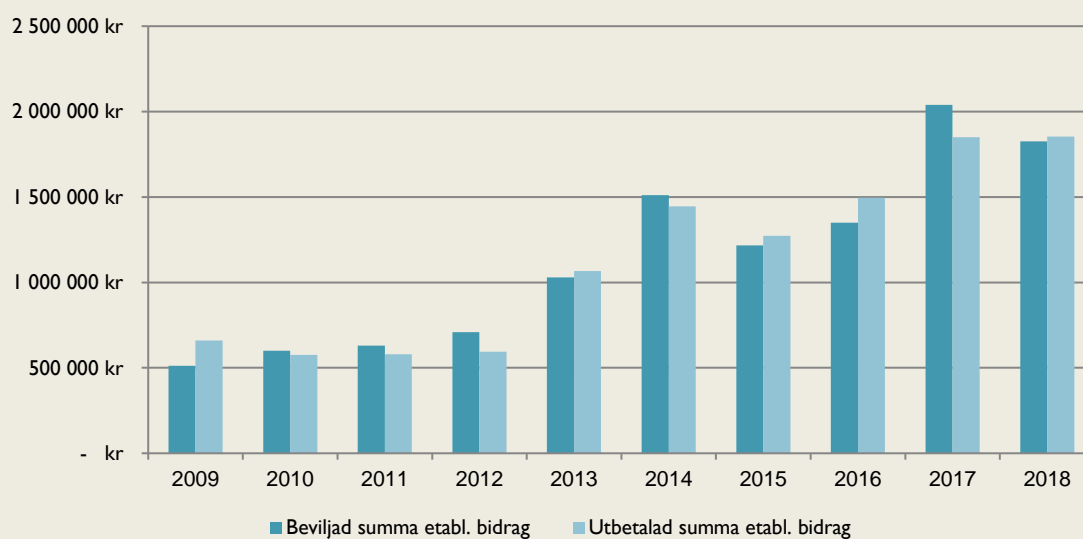
Figur 1: Antal beviljade etableringsbidrag årsvis



2.1.2 Bidragets storlek 2009 – 2018

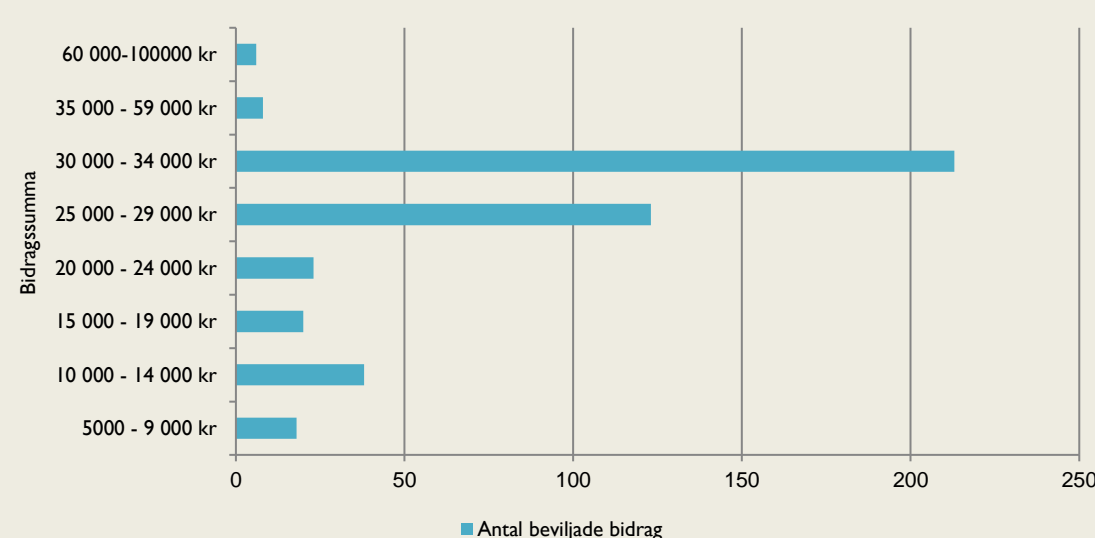
Den sammanlagda beviljade summa som gått till nyetablerade församlingar och trossamfund under den aktuella perioden är 11 421 000 kr. Nedan redovisas hur mycket bidragsmedel som myndigheten beviljat inom etableringsbidraget årsvis perioden 2009 – 2018 samt hur mycket som faktiskt har utbetalats under dessa år. Att det kan skilja sig mellan beviljade och utbetalade belopp beror på att ett beviljat bidrag finns inestående hos myndigheten under längre period än själva bidragsåret. Med andra ord kunde till exempel ett etableringsbidrag som beviljades våren 2016 rekvireras våren 2017.

Figur 2: Beviljade samt utbetalade summor årsvis



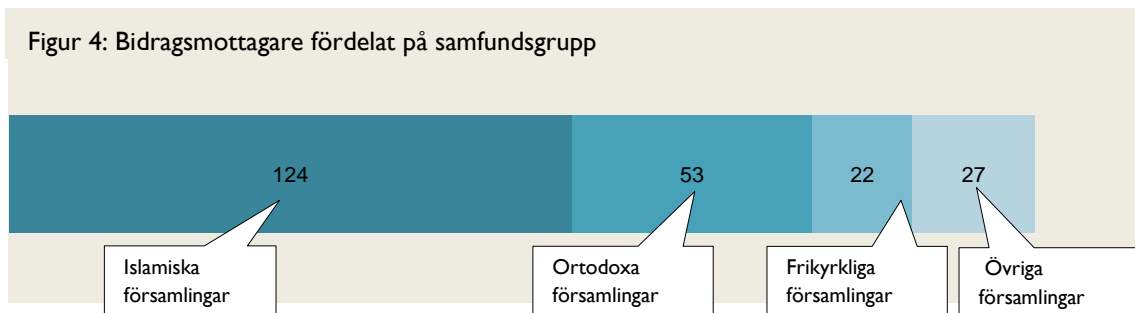
Hur stort bidrag olika församlingar har beviljats varierar under den undersökta perioden. Som lägst har en församling beviljats ett årsbidrag på 5000 kr – och som mest 100 000 kr. Den vanligaste summan under den undersökta perioden har varit ett årsbidrag på 30 000 kr, vilket figur 3 visar. Ett mindre antal församlingar har beviljats årsbidrag på över 60 000 kr.

Figur 3: Bidragsbeslut fördelat på bidragssumma



2.1.3 Till vilka trossamfund tillhör de som har sökt bidraget?

Data från myndigheten visar att de församlingar som beviljats etableringsbidrag de senaste 10 åren inte är jämnt fördelade över de nationella statsbidragsberättigade trossamfunden – utan tillhör ett begränsat antal.



Som figur 4 visar så står församlingar tillhörande församlingar trossamfund inom Islamiska samarbetsrådet (ISR) för majoriteten (55 %) av de beviljade ansökningarna om etableringsbidrag under den undersökta perioden, medan österländska kyrkor beviljade är 53 till antalet (23 %). Frikyrkliga församlingar står för 22 (10 %) och de övriga för 27 (12 %). Tittar man på vilka trossamfund det handlar om ser det ut som följer:

Tabell 1: Antal församlingar inom respektive trossamfund som beviljats etableringsbidrag perioden 2009–2018

Trossamfund	Antal församlingar som beviljats bidrag	Sammanlagd beviljad summa hela perioden 2009 - 2018
Islamiska trossamfund		
Förenade islamiska föreningar	22 församlingar	1 331 800
Islamiska kulturcenterunionen	15 församlingar	890 000
Sveriges muslimska förbund	23 församlingar	1 025 000
Svenska islamiska församlingarna	9 församlingar	705 000
Islamiska shia samfundet	53 församlingar	2 415 000
Bosniakiska islamiska förbundet	2 församlingar	65 000
Frikyrkor		
Evangeliska Frikyrkan	13 församlingar	725 000
Svenska Alliansmissionen	3 församlingar	190 000
Svenska Baptistsamfundet	2 församlingar	50 000
Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen	2 församlingar	80 000
Pingst – fria församlingar i samverkan	2 församlingar	90 000
Ortodoxa och österländska kyrkor		
Grekisk-ortodoxa kyrkan	3 församlingar	250 000
Makedoniska ortodoxa kyrkan	1 församlingar	40 000
Rumänska ortodoxa kyrkan	2 församlingar	210 000
Ryska ortodoxa kyrkan	1 församling	90 000
Armenisk apostoliska kyrkan	3 församlingar	80 000
Etiopisk ortodoxa kyrkan	3 församlingar	140 000
Koptiska ortodoxa kyrkan	7 församlingar	295 000
Syrisk ortodoxa kyrkan	2 församlingar	50 000
Eritreanska ort koptiska kyrka	21 församlingar	970 000
Ryska ortodoxa kyrkan (Moskvapatriarkatet)	3 församlingar	205 000
Antiokiska grekisk-ortodoxa kyrkan	6 församlingar	220 000
Georgiska ortodoxa kyrkan	1 församling	25 000
Övriga samfund		
Mandeiska Sabeiska samfundet	16 församlingar	925 000
Sveriges buddhistiska samarbetsråd	11 församlingar	785 000

2.2 Enkätdata

2.2.1 Om enkätundersökningen 2019

Under våren 2019 skickade myndigheten ut brev till samtliga de 226 församlingar som beviljats etableringsbidrag perioden 2009 – 2018 med inbjudan att fylla i en enkät rörande SST:s etableringsbidrag. Själva enkäten fanns att tillgå på webben, innehöll elva frågor och var relativt liten till sitt omfång.¹ Frågorna i enkäten rörde erfarenheten av ansökningsförfarandet men också vad bidraget har haft för betydelse för församlingen. Slutligen innehöll enkäten några mer allmänt hållna frågor om villkoren för nystartade församlingar. Enkäten fanns tillgänglig på webben från och med mitten på april till och med mitten på maj.

Sammanlagt inkom 73 svar på enkäten vilket motsvarar en svarsfrekvens på 32 %. Räknar man bort de 24 returerna som inkom med posten (på grund av mottagarförsamlingens namn inte hittades på adressen vid utdelningstillfället) så svarade 73 av 202 församlingar. Detta motsvarar en svarsfrekvens på 36 %.

Under våren 2019 skickades det också ut en enkät till de tjugofem nationella trossamfund till vilka dessa 226 etableringsförsamlingar hör. Denna enkät, med sammanlagt 13 frågor, var utformad på liknande sätt men hade ett delvis annat fokus.² Här ställdes frågorna inte så mycket utifrån ett användar- och brukarperspektiv utan snarare utifrån ansvarsperspektiv, det vill säga vad de nationella trossamfundet känner till om – och ser för behov – när det kommer till nyetablerade församlingar som söker deras stöd. Denna enkät besvarades av sammanlagt 16 nationella trossamfund vilket motsvarar en svarsfrekvens på 64 %.

2.2.2 Resultat från församlingarnas enkätsvar

2.2.2.1 Vilka församlingar söker bidrag och hur ser deras situation ut?

Av de nyetablerade religiösa församlingar som har besvarat enkäten uppger samtliga att församlingen fortfarande är aktiv idag samt att man i stor utsträckning bedömer verksamheten som välfungerande.³ En stor andel svarande uppger att församlingen är verksam i en mindre stad/tätort (39 %). Var fjärde svarande uppger att församlingen finns i en större stad och nästan lika många (22 %) uppger storstadsregionerna Stockholm, Göteborg eller Malmö som deras hemområde. När det kommer till samfundstillhörighet så tillhör de flesta svarande något av de muslimska riksförbunden (46,5 %), följt av ortodoxa/österländska församlingar (36 %). Svaren från frikyrkliga utgjorde 8 % och från övriga samfund 10 %.⁴

I enkäten ställdes vidare frågan om vilka problem församlingen hade erfarit under sin etableringsfas:

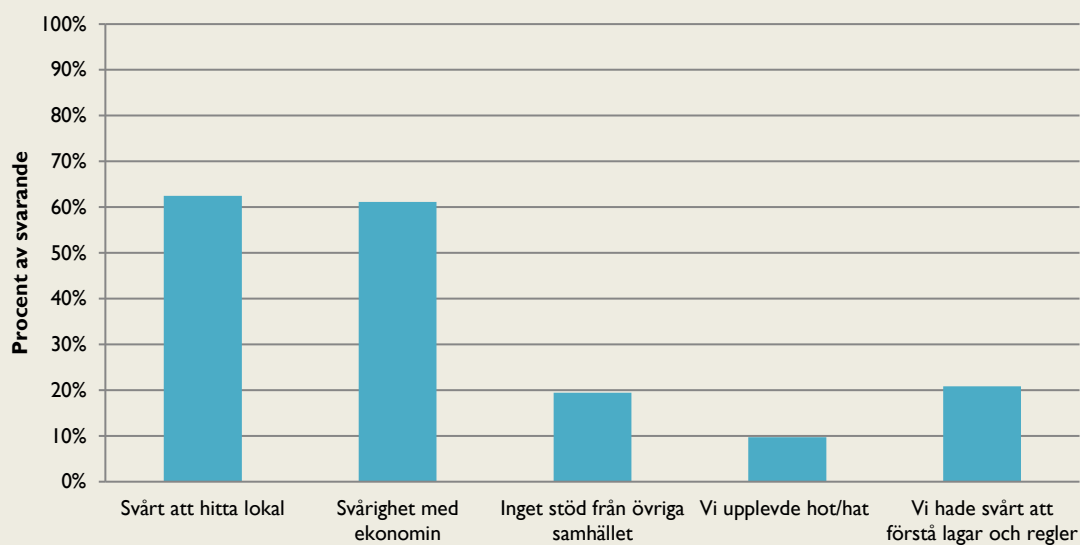
¹ Den beräknade slutförändertiden för enkäten var 6 minuter. Enkäten är i bifogad i sin helhet i bilaga 1 till denna rapport.

² Enkäten är i bifogad i sin helhet i bilaga 2 till denna rapport.

³ Detta framkommer av svaren som getts i fråga 11 i enkäten, i vilken de ombads att på en glidande skala välja mellan å ena sidan "Vår församling fungerar bra idag" (numeriskt värde = 0) och å andra sidan "Vår församling fungerar inte bra idag" (numeriskt värde = 100). Medelvärdet för de svarande i enkäten (numeriskt värde = 23) indikerar att man i högre utsträckning håller med om påståendet "Vår församling fungerar bra idag".

⁴ Det kan här noteras att detta i stort speglar hur fördelningen av bidraget sett ut under den undersökta perioden – med en viss överrepresentation från de ortodoxa/österländska kyrkorna.

Figur 5: Upplevda problem som nystartad församling

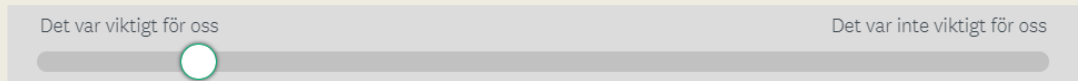


Som framgår tydligt av figur 5 så upplevde en majoritet av församlingarna svårigheter dels med att finna lämpliga lokaler (62 %), och dels med att få ekonomin att gå ihop (61 %). Ett antal församlingar uppger vidare att man har svårt att förstå svenska lagar och regler (20 %) samt att man upplever det som ett problem att det saknas stöd från det omkringliggande samhället (19 %). Ej redovisat i ovanstående figur – av utrymmesskäl – är de församlingar som angett att man inte hade några problem (8 %) samt kategorin ”övriga svar” (7 %). I den sistnämnda kategorin gavs de svarande möjlighet att själva formulera vilka problem de upplevt, vilket bland annat rörde klosterverksamhet.⁵

2.2.2.2 Betydelsen av etableringsstöd – församlingarnas svar

Svar från enkäten 2019 gör gällande att församlingarna anser att SST:s stöd har varit viktigt för dem i deras etableringsfas. Detta framkommer av svaren som getts i fråga 6 i enkäten, i vilken de ombads att på en glidande skala välja mellan å ena sidan ”*Det var viktigt för oss*” (numeriskt värde = 0) och å andra sidan ”*Det var inte viktigt för oss*” (numeriskt värde = 100). Att en svarande väljer att sätta markören mittemellan dessa två påståenden (numeriskt värde = 50) kan tolkas som att den svarande inte har en åsikt om frågan och/eller saknar kunskap.

Figur 6: I vilken grad anser församlingar att etableringsbidraget har varit viktigt för dem?

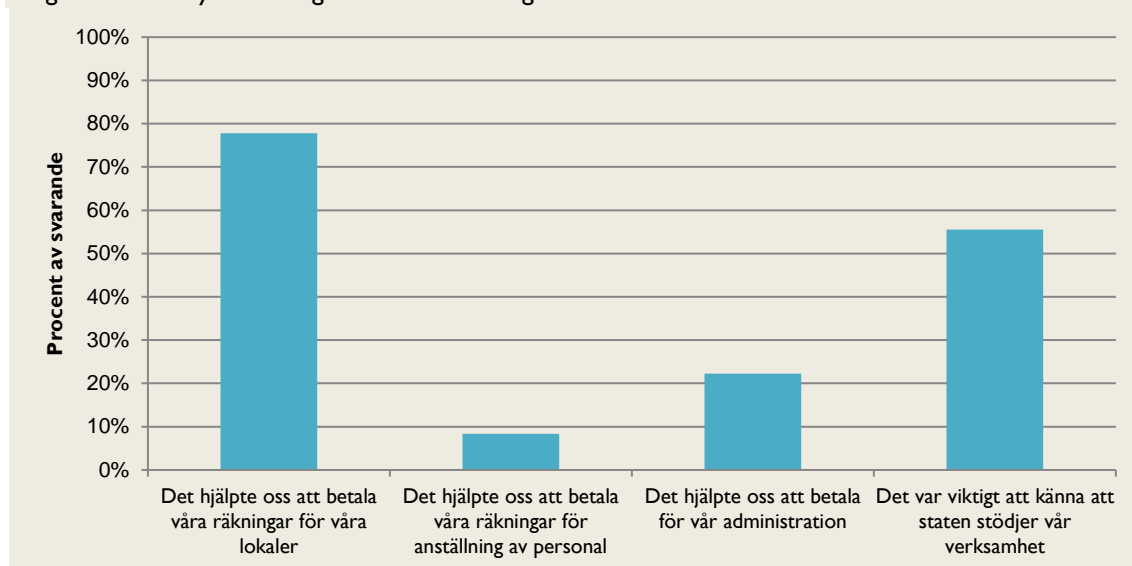


Medelvärdet för de svarande i enkäten (numeriskt värde = 16) indikerar att man i högre utsträckning håller med om påståendet ”*Det var viktigt för oss*” än det motsatta (”*Det var inte viktigt för oss*”), vilket illustreras av att markören hamnar till vänster i figur 6.

⁵ Angående klosterliv skrev man följande i enkätsvaret: ”Sverige har ingen lagstiftning kring klostrets specifika ekonomiska organisation eftersom klosterbildning var förbjuden fram till 1958 och fortfarande anses som något udda. Man borde se över detta från samhällets sida och ta intryck av andra länder där klosterliv är en naturlig del av samhället”.

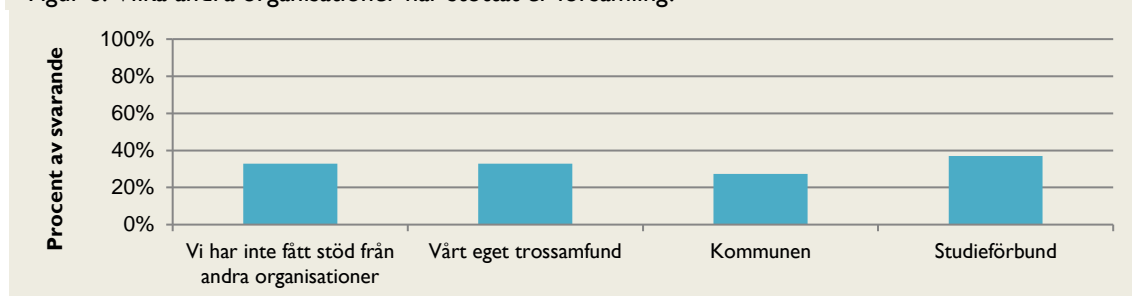
Enkätens åttonde fråga hade liknande tema men var tänkt att fördjupa på vilket sätt bidraget eventuellt har varit viktigt för församlingen ifråga:

Figur 7: Vad betydde bidraget för er församling?



Det som framkommer i figur 7 är att bidragsmottagande församlingar framförallt anser att bidraget varit en hjälp för att betala räkningar gällande lokaler (hyra, el, etc). I detta påstående instämmer över 75 % av de svarande. En majoritet av de svarande instämmer också i påståendet att *”det var viktigt att känna att staten stödjer vår verksamhet”*. Under kategorin ”annat” (ej medtaget ovan pga. utrymmesskäl) gavs de svarande möjlighet att själva formulera vad bidraget betydde för dem. Här anges saker såsom inköp av gudstjänsträdröcker och annan utrustning men också olika sociala aktiviteter.⁶

Figur 8: Vilka andra organisationer har stöttat er församling?



Huruvida det har funnits andra institutioner – vid sidan om SST – som stöttat de nyetablerade församlingarna så uppger var tredje församling (33 %) att man inte mottagit något stöd från andra organisationer. Bland de som faktiskt har fått stöd så lyfts det egna trossamfundet (32 %), studieförbunden (37 %) samt kommunen (27 %) fram.⁷

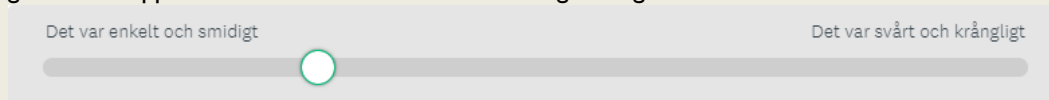
⁶ I fritextsvaren skriver man bland annat att ”Det hjälpte oss ta friheten och göra roliga aktiviteter för olika åldrar special för barn utan att samla pengar från föräldrarna” samt ”Det hjälpte oss att finansiera två specifika projekt avseende integrering. Utan stödet hade projekten inte genomförts”. I ett tredje fritextsvar anges att stödet ”Hjälpte ett 80-tal Burmesiska flyktingbarn att få undervisning av en leg. burmesisk lärarinna i sitt hemlands religion - på sitt eget språk. Samt hjälpte föreningens övriga medlemmar att bli undervisade av Buddhistmunkar”.

⁷ Inte medtagna i figur av utrymmesskäl är ”andra trossamfund” (3 %) samt ”myndigheter” (2 %).

2.2.2.3 Upplevelsen av att ansöka om etableringsbidrag

I enkätundersökningen ställdes vidare en fråga om hur församlingarna upplevde ansökningsprocessen av SST:s etableringsbidrag. Svaren som inkommit visar att en övervägande andel av församlingarna tyckts uppleva ansökningsförfarandet på ett positivt sätt.

Figur 9: Hur upplevde ni det att ansöka om etableringsbidrag från SST?



De svarande fick i denna fråga – på en steglös skala – välja mellan å ena sidan ”enkelt och smidigt” (numeriskt värde = 0) och å andra sidan ”svårt och krångligt” (numeriskt värde = 100). Att en svarande väljer att sätta markören mittemellan dessa två påståenden (numeriskt värde = 50) kan tolkas som att den svarande inte har en åsikt om frågan eller saknar kunskap. Medelvärdet för svaren i denna fråga var det numeriska värdet 28.

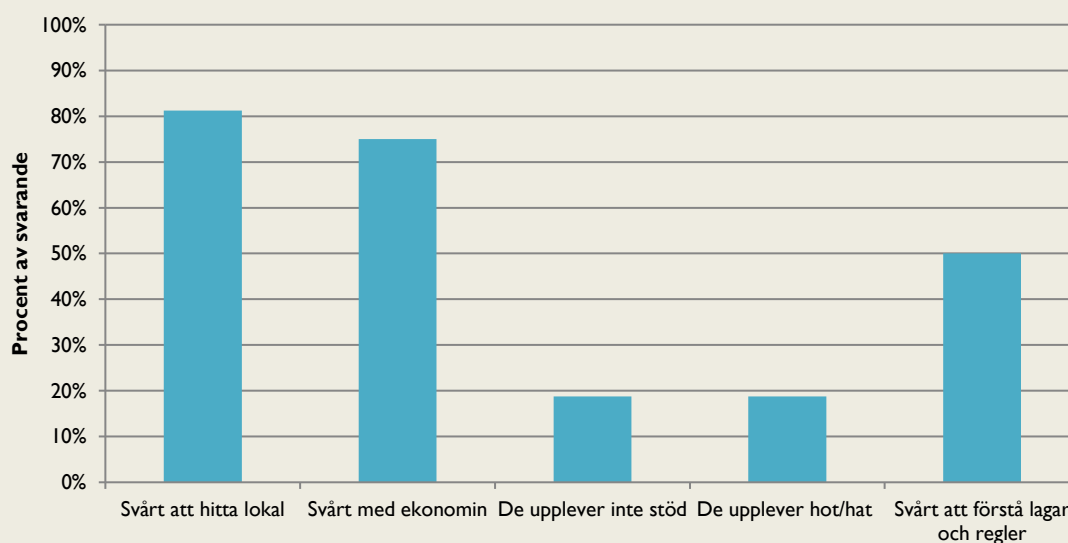
2.2.3 Resultatsvar från trossamfund

2.2.3.1 Församlingarnas situation – sett från trossamfundens horisont

Från nationella trossamfundens sida håll bekräftas den generella lägesbilden gällande nystartade församlingar och man anger att dessa idag i stort sett är välfungerande.⁸

Vad gäller de utmaningar som nystartade församlingar har haft under sin etableringsperiod så lyfter de nationella trossamfundens också fram svårigheterna med att hitta lämpliga lokaler samt ekonomin som de primära problemen:

Figur 10: Utmaningar för nystartade församlingar – från trossamfundens horisont



⁸ Detta framkommer av svaren som getts i fråga 12 i enkäten, i vilken trossamfundens representanter ombads att på en steglös skala bedöma hur bra/dåligt verksamheten idag fungerar för deras nystartade församlingar. Medelvärdet för de svarande i enkäten (numeriskt värde = 30) indikerar att man i högre utsträckning håller med om påståendet ”Generellt sätt fungerar nystartade församlingarna bra idag” än påståendet ”Generellt sätt fungerar nystartade församlingarna inte bra idag”.

En sak som skiljer församlingarna och trossamfundens åt är att trossamfundens representanter i större grad bedömer att förståelsen för lagar och regler varit en utmaning för församlingarna i deras etableringsfas. Hälften av trossamfunden anger det som ett problem, vilket kan jämföras med svaren från församlingarna där endast var femte församling angav detta som en upplevd svårighet.

2.2.3.2 Betydelsen av etableringsstöd – trossamfundens svar

Trossamfundens svar gällande betydelsen av etableringsstöd speglar församlingarnas svar, och man anger följaktligen att myndighetens bidrag har varit av vikt.⁹ När trossamfunden ombads precisera på vilket sätt bidraget har varit viktigt, så liknar också dessa svar vad som beskrivits i församlingarnas enkäter: det är framförallt varit viktigt för att det har hjälpt församlingar att betala räkningar avseende lokaler (hyra, el, värme, etc.). Trossamfunden bekräftar också – i likhet med de lokala församlingarna – att stödet har varit viktigt för att församlingarna upplevt att staten stödjer deras verksamhet. Detta påstående bekräftas av drygt 60 % av de svarande. Det kan vidare noteras att de nationella trossamfunden uppger att etableringsbidraget i högre utsträckning har hjälpt församlingar med kostnader för att anställa personal – än vad församlingar själva uppger.¹⁰

2.2.3.3 Är de nystartade församlingarna en belastning för trossamfunden?

I den enkät som skickades ut till trossamfunden ställdes också frågor med syfte att ta reda på huruvida de nationella enheterna upplever att nya församlingar utgör en administrativ och/eller organisatorisk belastning. Av svaren som inkommit tycks det – generellt sett – vara så att de nationella trossamfunden *inte* upplever det som en särskilt stor börda att ta emot nya församlingar under sina vingar.¹¹

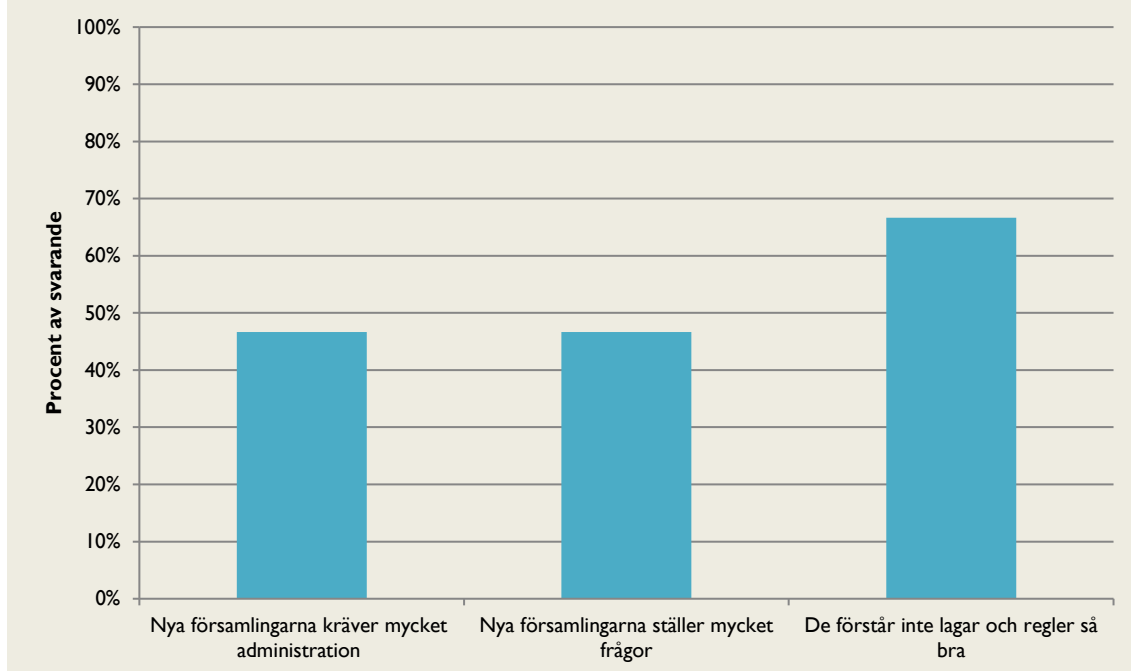
Även om de tycks vara så att nystartade församlingar (allmänt sett) inte tycks utgöra någon större belastning så kan dessa församlingar undantagsvis (och i vissa begränsade perioder) ändå kräva mer uppmärksamhet än etablerade församlingar, vilket framkommer i svaren till den uppföljningsfråga som löd ”*På vilket sätt är de nya församlingarna en belastning för er?*”. Denna fråga var frivillig att svara på men besvarades ändå av samtliga svarande – utom en. Över 45 % pekar ändå på att nya församlingar (kan) kräva mycket administration och/eller att de ställer mycket frågor.

⁹ Detta framkommer av svaren som getts i fråga 4 i enkäten, i vilken trossamfunden ombads att svara på frågan ”*Hur viktigt bedömer ni att SST:s etableringsbidrag är för nya församlingar inom ert trossamfund?*”. Medelvärde för de svarande i enkäten (numeriskt värde = 18) indikerar att man i högre utsträckning håller med om påståendet ”*Det är väldigt viktigt för församlingarna*” (numeriskt värde = 0) än det motsatta, ”*Det var inte alls viktigt för församlingarna*” (numeriskt värde = 100).

¹⁰ 31 % av de nationella trossamfunden instämmer i påståendet ”det har hjälpt församlingar att betala räkningar för anställning av personal” medan endast 8 % av församlingarna instämmer i motsvarande fråga.

¹¹ Detta avspeglas av svaren som getts i fråga 8 i enkäten, i vilken trossamfunden ombads att svara på frågan ”*I vilken grad är det en belastning för ert trossamfund att ta emot nya församlingar?*”. Medelvärde för de svarande i enkäten (numeriskt värde = 36) indikerar att man i högre utsträckning håller med om påståendet ”*Det är inte alls en belastning för oss*” (numeriskt värde = 0) än det motsatta, ”*Det är en tung belastning för oss*” (numeriskt värde = 100).

Figur 11: På vilket sätt är de nya församlingarna en belastning?



Av svaren att döma så upplever trossamfunden att det är ett problem att nystartade församlingar inte har tillräcklig förståelse för de lagar och regler som gäller på detta område. Detta anger 66 % av de svarande som en belastning. Exakt vilka lagar och regler det är fråga om här vet vi inte men det ligger nära tillhands att tänka sig att det rör bristande förståelse för den allmänna föreningsjuridiska tradition och praxis som finns i Sverige gällande att skriva stadgar, ordna års- och styrelsemöten, sköta medlemsregister, etc.¹²

Relaterat till ovanstående problematik är också i vilken mån SST:s ansökningsförfarande utgör en svårighet för nystartade församlingar. Som redan nämnts (se sektion 2.2.2.3) var tendensen bland församlingsföreträdare att detta inte hade varit ett problem för dem. En parallell, liknande fråga ställdes också till trossamfunden. I vilken bedömer de att församlingar har haft det svårt att hantera ansökan, rekvisition och redovisning om etableringsbidrag? Här framkommer att trossamfunden i högre grad än församlingarna anser att ansökningsförfarandet faktiskt är en svårighet – även om tendensen också här lutar mot det ett generellt sett positivt håll.¹³

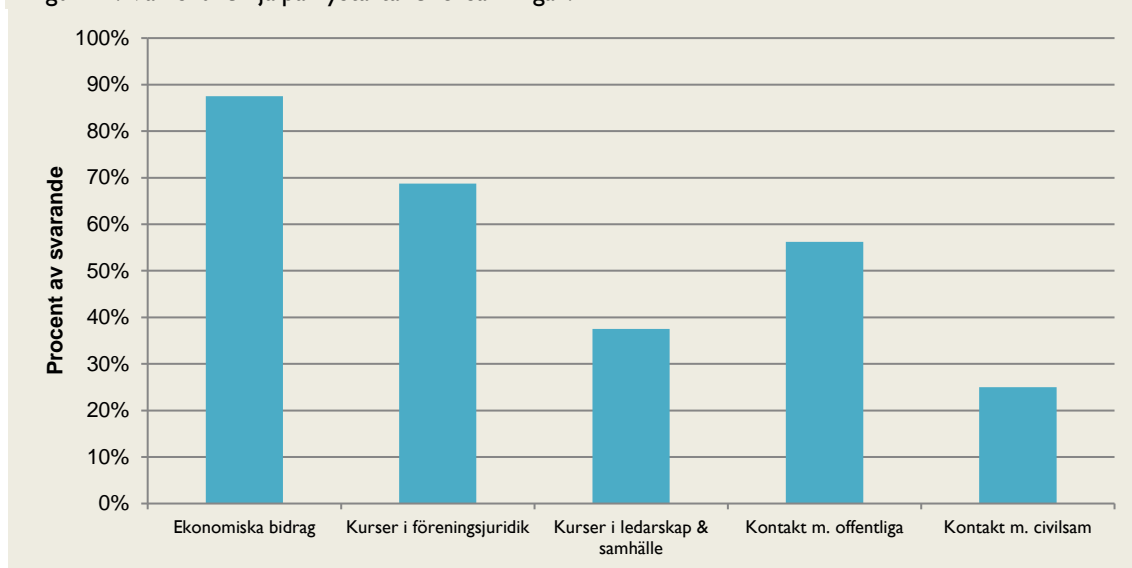
2.2.3.4 Detta skulle hjälpa nystartade församlingar – trossamfundens perspektiv

Inom ramen för den enkät som besvarades av de nationella trossamfundens representanter ställdes också en fråga av det mer hypotetiska och framåtsyftande slaget: vad skulle hjälpa era nystartade församlingar? Inte oväntat anger de flesta (87 %) att ekonomiska bidrag också i framtiden skulle vara till gagn för deras församlingar, vilket framgår av figur 12.

¹² Det finns som bekant ingen särskild lag för ideella föreningar i Sverige så det regelverk som framförallt blir gällande för dessa nystartade församlingar är i första hand deras egna stadgar. I andra hand kan prejudicerande domslut bli avgörande tillsammans med på området närliggande lagstiftning såsom t.ex. Lag (1987:667) om ekonomiska föreningar.

¹³ Frågan var formulerad på följande sätt: "I vilken grad var det svårt att hantera ansökan, rekvisition och redovisning om etableringsbidrag för era församlingar?" Medelvärdet för de svarande i enkäten (numeriskt värde = 41) indikerar att man i högre utsträckning håller med om påståendet "Det var enkelt och smidigt" (numeriskt värde = 0) än det motsatta, "Det var svårt och krångligt" (numeriskt värde = 100). Detta medelvärde är dock något högre än motsvarande medelvärde från församlingarna (28).

Figur 12: Vad skulle hjälpa nystartade församlingar?



Utöver de ekonomiska bidragen så anser en stor andel (68 %) av trossamfunden att kurser i föreningsjuridik skulle vara till hjälp för nystartade församlingar. Även kompetensutveckling ledarskap och samhällskunskap bekräftas som något viktigt. En majoritet (56 %) anger vidare att få hjälp med kontakter med kommunen och andra myndigheter som något som skulle hjälpa nystartade församlingar.

2.2.4 Sammanfattning

Av kartläggningen i detta kapitel framkommer att den typiska mottagaren av etableringsbidrag perioden 2009-2018 är en församling lokaliserad i mindre stad i Sverige, som tillhör något av de muslimska trossamfunden. I mindre (men inte obetydlig) utsträckning utgör församlingar hemmahörande i en ortodoxa och österländska kyrkofamiljen också de som beviljats bidrag. Slutligen återfinns bland de nystartade församlingarna också ett antal buddhistiska, mandeiska och frikyrkliga sammanslutningar.

Föreliggande översyn bekräftar tydligt att det finns behov av ekonomiskt stöd för nystartade församlingar. Detta framkommer dels i den problemanalys som församlingar och trossamfund gör där man säger att ekonomin utgör en av de största svårigheterna i etableringsfasen, dels i det man intygar att myndighetens bidrag faktiskt har varit viktigt. Det tycks också finnas skäl att lyfta fram att etableringsbidraget till viss del också fungerar som ett slags ”moraliskt stöd”: över hälften av församlingarna bekräftar att bidraget har varit viktigt eftersom de har upplevt att staten stöttar deras verksamhet. Att andra institutioner stöttar nystartade församlingar förekommer, men tycks inte vara huvudregel idag i Sverige. Ungefär en av tre församlingar svarar att de inte fått stöd från andra organisationer, men har man erhållit stöd så kommer det i huvudsak från ett studieförbund, det egna trossamfundet eller kommunen.

De svar som inkommit från de nationella trossamfunden speglar i stort svaren från de lokala församlingarna. Man anser att de nya församlingarna generellt är något positivt och berikande för trossamfunden som helhet, men de innebär också en viss belastning i form av ökad administration. Från trossamfundens sida anser man att det saknas kompetens hos nya församlingar gällande de lagar och regler som berör föreningslivet och man efterfrågar också kurser i detta.

3 ANALYS

3.1 Problem med dagens bidrag – från myndighetens perspektiv

3.1.1 Blanketten

När sista dag för ansökningsperioden är över påbörjas handläggningen av de enskilda ärendena. Det är inte helt ovanligt att ett antal uppgifter saknas eller är så ofullständiga att myndigheten måste begära kompletteringar för att kunna fortsätta handläggning inför beslut. Detta kan vara allt från att man lämnat väsentliga uppgiftsrader tomma, till att man fyller i siffror som inte kan vara realistiska. Annat är att ansökningsblanketten inte kommit in till myndigheten via trossamfundet centralt och därför saknar påskrift från trossamfundet.

3.1.2 Vilka har rätt att söka bidrag?

Ett fel, som baseras på missförstånd och missuppfattning, är att församlingar som redan varit etablerade ett antal år söker för t.ex. nya aktiviteter man vill starta inom en gammal församling. Vidare, enligt gällande tillämpningsföreskrifter så gäller att: "Etableringsbidrag får sökas av bidragsberättigat trossamfund som huvudsakligen betjänar till landet invandrade trosbekännare." När det gäller fördelning av medel för lokaler samt anpassning av lokaler för personer med funktionsnedsättning följer *Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund* en prioritering som ger församlingar tillhörande Alevitiska Riksförbundet, ISR, Mandeiska Sabeiska Samfundet, OÖKER eller SBS företräde. En sådan fördelningsprioritering är svår att förorda när det gäller etableringsbidrag. Det är ett faktum att många nya församlingar inom de flesta trossamfund består av personer som i denna, eller förra, generationen invandrade. Det vore därför mer rimligt att låta ge alla nyetablerade församlingar samma möjlighet att söka bidrag.

Föreskriften är också förlegad såtillvida att begreppet avgränsar generationsmässigt. Genom att behålla begreppet på det sätt det nu är, att ett trossamfund som etablerades av "till landet invandrade trosbekännare" fortsätter man att i gemene mans ögon att vara ett "invandrartrossamfund". Vissa av t.ex. de muslimska och ortodoxa trossamfunden har numera betjänade som kan vara del av tredje eller fjärde generationen boende i Sverige, räknat från de som startade trossamfundet. Ska de fortsätta att för alltid indelas i kategorin "till landet invandrade trosbekännare"? Med andra ord, hur länge ska ett trossamfund vara ansett som nyetablerat?

3.1.3 Ärendeberedning

De enskilda ansökningsärendena som förbereds inför beslut genom kanslipersonalen ibland blir väldigt långdragen på grund av vad som tidigare nämnts gällande ofullständiga eller felaktiga ansökningshandlingar. Ett återkommande problem är att ansökande församlingar ofta är obenägna att komplettera och i många fall måste kontaktas ett antal gånger via telefon, brev eller e-post.

3.1.4 Utbetalningar och redovisningar

Ett beviljat bidrag rekvireras typiskt sett i sin helhet från den lokala församlingen några månader efter att de fått bidragsbeslutet. Bidraget ska också enligt tillämpningsföreskrifterna rekvireras senast ett år efter beslutsdatum. Det finns fler orsaker till detta, såsom att det är naturligt att ett bidrag som finns för att etablera en verksamhet som är pågående kommer att behöva medlen för det år de beviljats. Trots detta måste myndigheten varje år påminna ett antal församlingar om att rekvirera sitt bidrag. Det är tidskrävande och ytterst ovanligt att en myndighet måste påminna om ett beviljat bidrag, en förmån man själv sökt, för att få alla beviljade bidrag utbetalda. Trots det finns det församlingar som av olika orsaker inte rekvirerar i tid. Dessa utestående åtaganden belastar då det beställningsbemyndigande som myndigheten kan nyttja, men då på ett felaktigt sätt.

Efter bidragsåret slut ska bidragsmottagande församlingar och trossamfund slutredovisa bidraget samt bifoga en tillräckligt utförlig rapport eller berättelse över årets aktiviteter. Det finns stora brister i den här delen av bidragsredovisningen. Eftersom ett av bidragets viktigaste syften är att underlätta för nystartade församlingar och trossamfund har myndigheten under åren varit mycket tillåtande när det gäller bedömningen av vad de bidragsmottagande församlingarna fördelar sitt bidrag till.

3.2 Problem för de som ansöker om bidraget

Det är svårt att hitta en blankett, oavsett dess syfte, som alla brukare kommer att svara att man inte upplevt några problem med att fylla i den. Så är också fallet med denna blankett. Det är, vilket många av svaren på enkäten, både till trossamfund och till församlingar visar, ofta en blandning av språkproblematik samt ofta ovanan att fylla i blanketter över huvud taget. Det upplevs ibland som att målet inte är att redovisa information som redovisar situationen utan mer en fråga om att svara "rätt" så att ansökan får en större chans att beviljas. Detta betyder inte att man medvetet anger helt felaktig information utan att syftet med frågorna missförstås.

Denna problematik, gällande blanketter och förståelse av och för den, nämns även av trossamfundet centralt och kan tolkas som att den centrala organisationen uppfattar detta som ett större problem än vad församlingarna gör.

En något förvånande upptäckt är dock bedömningen att nystartade församlingar, som fått del av etableringsbidraget, uppfattas inte helt som positivt av alla trossamfund som besvarade enkäten. Det måste därför möjligen också läggas till att en sådan inställning till viss del skulle kunna uppfattas som ett problem för de berörda församlingarna.

3.3 Fyller bidraget sitt syfte?

Myndighetens tillämpningsföreskrifter säger:

Etableringsbidrag kan lämnas under högst tre år till ett trossamfund eller en församling som huvudsakligen betjänar till landet invandrade trosbekännare för att bygga upp en ny central eller lokal verksamhet.

Det är svårt att definiera hur ”bygga upp” exakt ska tolkas i denna föreskrift. Att det ekonomiska bidraget i sig varit positivt mottaget och förbrukat bland de församlingar som besvarat enkäten är klart. Man känner också en viss typ av moraliskt stöd genom att staten ger detta ändamål utrymme och att man där igenom känner att man synliggjorts och uppmärksammats. Men stöd kan vara så mycket mer än pengar.

Det är naturligtvis svårt att för de senaste 10 åren kunna härleda hur det har gått för de församlingar som av olika orsaker inte beviljats bidrag, men frågan är relevant. Är fördelningen av medel, i högst tre år, till vissa församlingar det viktigaste och mest långsiktiga sättet att stötta nya församlingar? Har de församlingar som inte fått bidrag lagts ner?

Ett problem som ofta återkommer är också avsaknaden av medel efter de tre maximala åren av etableringsbidrag är över. Då står församlingen helt på egna ben och måste tillsammans med den centrala organisationen inom trossamfundet vara helt på det klara över hur de ekonomiskt ska fortsätta. Är det att skapa ett onödigt svårt läge genom att, snudd på, göra vissa nya församlingar bidragsberoende, för att sedan möjligen inte få något mer regelbundet ekonomiskt stöd från det egna trossamfundet?

När översynsgruppen granskat de förteckningar över fördelning av organisationsbidrag som varje trossamfund måste lämna varje år, finner man att det är mycket mer ovanligt än vanligt att de nya församlingar som föregående år fått etableringsbidrag nu tilldelas del av organisationsbidraget. Hur kommer det sig?

Att fylla syftet med att stötta vissa nyetablerade församlingar ekonomiskt under en begränsad tid är självklart uppfyllt. Frågan är dock om det önskvärda långsiktiga och stabila syftet och inkorporeringen in den normala, vanliga, trossamfundsordningen uppnås på ett tillfredställande sätt.

3.3.1 Hur tänker trossamfunden kring de nya församlingarna?

Myndigheten fördelar inte organisationsbidraget åt trossamfunden. Samtidigt måste man ställa frågan: hur kommer det sig att trossamfunden centralt inte fördelar åtminstone de ca 70 kr per person konsekvent till de nyetablerade församlingarna under det påföljande året efter att etableringsbidragsmöjligheten tagit slut till dessa församlingar? Vid genomgång av de senaste årens fördelning av organisationsbidrag för de berörda trossamfunden är det markant få som tilldelar de nyaste församlingarna ekonomiskt stöd.

De 8 245 personer, som vid sammanräkningen av antal angivna i de beviljade ansökningarna, räknas också med i den allmänna statistiken över betjänade. Dessa personer genererar alltså också lite drygt 70 kr (2018) per person och år i organisationsbidrag till trossamfundet. Man skulle därför kunna tolka det som att dels får de nya församlingarna etableringsbidrag, och dels får man organisationsbidragsfördelning för deras medlemmar, men dessa pengar fördelas inte till de nya församlingarna utan tycks stanna som ett tillskott hos trossamfunden, till fördel för resterande församlingar.

Etableringsbidrag är menat att vara ett startbidrag för att kunna få igång nya församlingar och deras verksamhet. Kan det vara så att nästan alla församlingar som fått del av etableringsbidraget i maximalt tre år, efter detta är helt självgående och utan behov av ekonomiskt stöd från trossamfundet centralt?

3.4 Förslag till förändringar i tillämpningsföreskrifter gällande etableringsbidrag

För att få en starkare och mer rättssäker struktur vad gäller fördelning av statsbidrag i form av extra stöd till nyetablerade församlingar föreslås följande ändringar av föreskrifterna.

För det första föreslås följande ändring i tillämpningsföreskrifterna gällande *bidragsmottagare* för etableringsbidraget:

Etableringsbidrag får sökas av bidragsberättigat trossamfund, inte respektive församling.

För det andra föreslås följande ändringar i tillämpningsföreskrifterna gällande *ändamål och principer för etableringsbidraget* (punkten 1):

Etableringsbidrag kan lämnas under högst tre år till ett trossamfund eller en församling för att bygga upp en ny central eller lokal verksamhet. Med verksamhet menas religiös församling eller organisation på nationell nivå.

För det tredje föreslås följande tillägg i tillämpningsföreskrifterna gällande *utbetalning* av etableringsbidraget:

I de fall ett beviljat bidrag inte rekvireras, utan skälig orsak, förfaller vid budgetåret för vilket det var beviljat är slut.

För det fjärde föreslås följande tillägg i tillämpningsföreskrifterna gällande *redovisning* av etableringsbidraget:

I de fall otillräcklig redovisning förekommer, och komplettering inte inkommer under den av myndigheten stipulerade kompletteringsperioden, ska bidraget återkrävas i del eller i sin helhet genom beslut i *Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund*.

3.4.1 Ny fördelning- samt ansvarsstruktur

Mot bakgrund av föreliggande översyn föreslås en följande nyordning av ärendeberedning av etableringsbidraget där den nuvarande ordningen med ansökningar från lokala församlingar slopas och en ny ordning för etableringsbidrag inrättas med följande övergripande struktur:

1. Etableringsstöd för nystartade församlingar ansöks av trossamfunden som ett tillägg till det kommande årets organisationsbidrag.
2. Denna ansökan har formen av en slags "klump-summa" där trossamfunden anger hur många nystartade församlingar de ämnar stödja under kommande år, deras storlek, ort, etc
3. Etableringsstöd (eller "etableringstillägg") redovisas samtidigt som fördelningen av organisationsbidraget.
4. Utöver tillägg för nystartade församlingar bör trossamfunden kunna ansöka om "etableringstillägg" för uppbyggnad av centrala funktioner – såsom bidraget alltid varit tänkt

3.4.2 Olika fördelningsmodeller

I den statistiska redovisningen (del 2) av denna översynsrapport får man en klar uppfattning av hur fördelningen av medel procentuellt har fördelats gällande trossamfundstillhörighet: islamiska församlingar 55%, ortodoxa och österländska kyrkor 23%, frikyrkor 10% samt övriga 12%.

Ett led i att förbättra upplevelsen av att, som nyetablerad församling, fortare inkluderas och tas upp i den gemensamma trossamfundsutvecklingen, likt väl inkluderas i det långsiktiga resultatet, är att inte längre låta myndigheten fördela etableringsbidrag.

Istället, delvis baserat på ovanstående procentsatser och andra kriterier av vikt, låta fördela en viss summa av statsbidraget för trossamfunden centralt att söka, fördela, revidera, förvalta och slutredovisa. Summan att anslå från statsbidraget bör baseras på de extraordinära kostnader som inte redan finns som möjlig del av organisationsbidraget.

En annan modell skulle kunna vara att berörda trossamfund får inkomma med ansökan under hösten året innan bidraget ska gälla. I dessa ansökningar ska ingå alla de väsentliga delarna av nuvarande ansökningsförfarande. Översynsgruppen föreslår att detaljerna och strukturen kring det nya bidraget utformas separat från översynen och att de nya reglerna träder i kraft inför ansökningsperioden för år 2021.

Om etableringsbidraget, såsom det är utformat i dag, ändras kommer etableringstiden enligt ovan inte längre vara en fråga om en tid för en ny församling, som ofta inte upplever att de riktigt fort nog känner sig delaktiga av det tidigare etablerade delarna av trossamfundet, att komma in i och bli del av den stora gemenskapen. Istället blir det ett trossamfundssamarbete från första början och möjligen också en bättre grogrund för en långsiktig och stabil verksamhetsutveckling.

3.4.3 Utformning av en ny modell

Översynsgruppen lämnar härmed över förslaget till förändringar. Uppdraget att, om nödvändigt, ytterligare analysera vilken av modellerna vid en förändring som är den bästa ingår inte i översynsuppdraget utan föreslås ses över separat.