

# TROSAMFUNDENS ROLL INOM SAMHÄLLET KRISBEREDSKAP

Fördjupad genomlysning av  
Myndigheten för stöd till trossamfunds uppdrag att handlägga frågor som  
rör trossamfundens roll i beredskapssamordning



# Sammanfattning

Följande rapport ger en fördjupad genomlysning av Myndigheten för stöd till trossamfunds (SST) arbete med att samordna trossamfundens roll i Sveriges krisberedskap och civila försvar. Den fördjupade genomlysningen genomfördes av Ramboll på uppdrag av SST i samband med att myndighetens verksamhet skulle föras över till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF).

Sveriges krishanteringssystem bygger på samverkan mellan stat, regioner, kommuner, civilsamhälle och näringsliv, där trossamfunden spelar en viktig roll. Förutom att bistå med andligt och existentiellt stöd i kriser, fungerar de som informationskanaler, mötesplatser och kulturellt förankrade trygghetspunkter. Trossamfunden har en särskild förmåga att nå grupper i samhället som annars kan vara svåra att nå och bidrar därigenom till att minska polarisering och stärka den sociala sammanhållningen i samhället.

Den fördjupade genomlysningen visar att SST har intagit en roll som intermediär mellan det offentliga och trossamfunden. Genom bland annat nätverk, utbildningar och operativt stöd i samband med specifika händelser har myndigheten bidragit till ökad tillit, förbättrad kommunikation och fördjupad förståelse för trossamfundens kapacitet och behov. SST:s arbetssätt bygger på diplomatiska principer som relationer, förhandling och förtroende, och att myndighetens personal besitter särskilda kompetenser för detta. Arbetet har stärkt trossamfundens förutsättningar att bidra till samhällets krisberedskap.

I genomlysningen konstateras även att trossamfunden utgör både en tillgång och en potentiell sårbarhet vid höjd beredskap och totalförsvaret. SST:s arbete spelar därför en avgörande roll i att stärka Sveriges motståndskraft, förebygga kriser och mobilisera hela samhället vid kris eller krig. Ramboll rekommenderar därför att SST:s uppdrag förtydligas, att dess arbetssätt bevaras vid myndighetssammanslagningen samt att resurserna förstärks för att möjliggöra för SST att nå fler kommuner och andra relevanta aktörer.

# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Inledning</b>	<b>1</b>
1.1	Bakgrund	1
1.2	Genomförande	1
<b>2.</b>	<b>Trossamfundens roll inom krishanteringssystemet</b>	<b>3</b>
2.1	Det svenska krishanteringssystemet	3
2.2	Trossamfundens roll inom krisberedskap	3
<b>3.</b>	<b>Myndighetens handläggning av frågor som rör trossamfundens roll i krisberedskapssamordning</b>	<b>7</b>
3.1	Arbetsätt för att handlägga frågor om trossamfundens roll i krisberedskapssamordning	7
3.2	Vilket värde bidrar myndighetens samordning till inom samhällets krisberedskap	9
3.3	Vilka förmågor och kompetenser besitter myndigheten	10
<b>4.</b>	<b>Myndighetens roll och uppdrag framåt</b>	<b>13</b>
4.1	Slutsatser	13
4.2	Rekommendationer	14

## Bilaga 1

### Datainsamling och referenser

# 1. Inledning

I följande kapitel redogörs för bakgrund, syfte och genomförande av den fördjupande genomlysningen av Myndighetens för stöd till trossamfunds arbete med att handlägga frågor som rör trossamfunden krisberedskapssamordning.

## 1.1 Bakgrund

Myndigheten för stöd till trossamfund har till uppgift att handlägga frågor som rör trossamfunden krisberedskapssamordning. Myndigheten har även ett övergripande uppdrag att främja en dialog mellan staten och trossamfunden, bidra med kunskap om trossamfundsfrågor samt ha kontakt med och samverka med andra myndigheter och organisationer i frågor som rör trossamfund.

År 2023 fick Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (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. 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 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. Förhoppningen vid en sammanslagning av MUCF och SST är att de även ska bli en samlande kraft i krisberedskap och krisberedskap som kan samordna olika aktörer samt nå ut bredare och tydligare till fler organisationer och trossamfund.

Utgångspunkten för förslaget till organisationsförändring som rapporterades till Regeringskansliet i mars 2024 var att de uppgifter som myndigheterna hade var för sig för tillfället skulle förbli oförändrade, och att överförandet skulle ske så att uppgifterna även framöver utförs med bibehållen kvalitet och effektivitet. I förslaget skulle MUCF och SST beskriva potentiella 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 samt identifiera befintliga uppgifter som i dag är överlappande. I samband med utarbetandet av förslaget av den planerade organisationsförändringen uppmärksammade SST ett behov av en fördjupad genomlysning av det arbete myndigheten gör inom ramen för uppdraget att handlägga trossamfunden krisberedskapssamordning för att bättre belysa myndighetens roll och bidrag till trossamfundens krisberedskapssamordning.

## 1.2 Genomförande

Ramboll fick i uppdrag att genomföra en fördjupad genomlysning av SST:s arbete med att handlägga trossamfunden krisberedskapssamordning. Den övergripande frågeställningen som genomlysningen ska belysa är vilket värde myndighetens arbete bidrar med för trossamfundens förmåga att bidra till samhällets krisberedskap och totalförsvaret. Delfrågeställningar är vilka förutsättningar som måste finnas på plats för att trossamfunden ska kunna utgöra en väl fungerande del av det svenska krisberedskapssystemet och på vilket sätt bidrar myndigheten för att skapa dessa förutsättningar samt vilka behov av trossamfunden finns framåt inom det svenska krisberedskapssystemet.

För att besvara de övergripande frågeställningarna har Ramboll genomfört dokumentstudier av relevanta underlag samt genomfört ett femtontal intervjuer med statliga myndigheter, kommuner och representanter för trossamfund och civilsamhällsorganisationer som på olika sätt kommit i kontakt med myndigheten.

## 2. Trossamfundens roll inom krishanteringssystemet

I följande kapitel beskrivs i korthet hur det svenska krishanteringssystemet är uppbyggt samt vilken roll trossamfunden har inom samhällets krisberedskap och totalförsvaret.

### 2.1 Det svenska krishanteringssystemet

Det svenska krishanteringssystemet bygger på samverkan mellan olika aktörer för att hantera kriser effektivt och säkerställa samhällets motståndskraft. Krishanteringssystemet kan delas in i två olika delar – civil beredskap och totalförsvaret.

Sveriges civila beredskap handlar om förmågan att förebygga och hantera fredstida krissituationer, krigsfara och ytterst krig. Förmågan ska säkerställas i hela samhället, hos myndigheter, kommuner, regioner, företag och frivilliga. Regeringen har det övergripande ansvaret för krisledning på nationell nivå och kan vid behov fatta beslut om extraordinära åtgärder. Kommuner har huvudansvaret för lokal krisberedskap och arbetar genom räddningstjänst, socialtjänst och andra kommunala verksamheter. Regioner ansvarar för sjukvård och hälsoinsatser vid kriser, inklusive katastrofmedicinska insatser och psykosocialt stöd. Länsstyrelser samordnar krisberedskap på regional nivå och kan vid behov stödja kommuner samt samverka med nationella aktörer. Myndigheter, såsom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Polisen och Försvarsmakten, har olika roller i att förebygga, hantera och samordna insatser vid allvarliga händelser. MSB har en central roll i att stödja och utveckla samhällets beredskap. Civilsamhället, inklusive frivilligorganisationer och trossamfund, spelar också en viktig roll genom att bistå med stöd och insatser vid kriser.

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av det militära försvaret och det civila försvaret. Det övergripande målet för totalförsvaret ska vara att ha förmåga att försvara Sverige och vår befolkning mot väpnat angrepp, hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt medverka till försvaret av allierade. Målsättningen med det civila försvaret är bland annat att ha förmåga att upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan samt bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.<sup>1</sup>

Sveriges krishanteringssystem bygger även på tre grundprinciper: ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ett ansvar i vardagen också har det under en kris. Likhetsprincipen innebär att verksamheten under en kris ska bedrivas på ett sätt som liknar det normala arbetet så långt det är möjligt. Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras på den lägsta möjliga nivån i samhället.

### 2.2 Trossamfundens roll inom krisberedskap

#### TROSSAMFUNDENS ROLL I HÄNDELSE AV KRIS

I Sverige har Svenska kyrkan länge varit en samlande plats vid kriser och katastrofer, men i takt med att Sverige präglas av allt fler religioner har andra aktörer kommit att dela den rollen med Svenska kyrkan. Efter relationsförändringen mellan staten och Svenska kyrkan

---

<sup>1</sup> Totalförsvaret 2021-2025, betänkande 2020/21:FöU4

år 2000 upphörde Svenska kyrkans mandat från staten att leda krisberedskapsarbete. Svenska kyrkan har dock alltjämt en stor och viktig funktion att fylla som stöttepelare i krisarbete såväl lokalt och regionalt som nationellt och internationellt.

Enligt SST är trossamfundens arbete med existentiella frågor samt deras arbete inom institutionssjälavården viktiga för många medborgare i händelser av en kris i samhället. I dagens samhälle har Sveriges många och olika trossamfund en viktig roll att fylla när en kris eller katastrof har inträffat. Trossamfunden har värdefulla kunskaper och resurser att bidra med, och framför allt har de en utvecklad förmåga att stödja människor i kris genom samtal och medmänsklighet. Det är viktigt att drabbade och anhöriga kan få någon att prata med som både förstår sorgen, trosuppfattningen, språket och den egna kulturen. Detta är något som trossamfunden kan bidra med, till exempel genom språkkunskaper. Gudstjänster, ritualer och ceremonier kan ofta vara viktiga när den drabbade ska bearbeta sina traumatiska upplevelser. Rent praktiskt kan även trossamfundens lokaler vara lämpliga samlingsplatser för de drabbade, där de även kan få mat och värme. Det kan även vara ett bra tillfälle att förmedla korrekt information om händelsen och dess konsekvenser. I dagens kommunikationsintensiva samhälle med snabba informationskanaler kan även trossamfunden vara en trygg och säker kanal för att nå ut med korrekt och verifierad information till drabbade i svåra situationer. Framför allt där information kan förmedlas på drabbades modersmål. Detta kan trossamfund tillföra i krisberedskapsarbetet:

- Erfarenhet att samla människor i svåra stunder
- Vana att möta människor i kris.
- Erfarenhet 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.
- Kriskommunikation och information
- Språk (nationella, verbala, kommunikativa, ordlösa).

Trossamfunden har också betydande roll för att förklara och ge trovärdighet till statens och kommuners budskap till medborgarna. Trossamfunden har även varit viktiga i att återkoppla till staten hur dessa budskap tagits emot av medborgarna. SST lyfter vidare att trossamfunden ofta är de aktörer som har störst trovärdighet hos, och kunskap om, de medborgare som staten och kommuner har svårast att nå.

### **TROSSAMFUNDENS ROLL INOM KRISBEREDSKAP**

Trossamfunden spelar även en formell roll i det svenska krishanteringssystemet genom att utgöra en del av den civila beredskapen och det civila försvaret som syftar till att hantera samhällskriser och i yttersta fall även i krig. Civilt försvar är den verksamhet som statliga myndigheter, kommuner och regioner, näringsliv, frivilligorganisationer, arbetsmarknadens parter, trossamfund, enskilda individer samt förenings- och kulturliv med flera vidtar för att förbereda Sverige för krig. I fredstid utgörs verksamheten av beredskapsplanering och

förmågehöjande åtgärder. Under höjd beredskap och då ytterst vid krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för det civila försvaret.<sup>2</sup>

SST bedömer att i händelser av kris är det nödvändigt att staten, regioner och kommuner redan har upparbetade kontakter med trossamfunden på såväl lokal som regional nivå. Oavsett religiös hemvist utgör trossamfund en viktig roll att fylla vid orostider och är en stor tillgång för kommuner och regioner i deras utövande av ansvaret för krisberedskap. Svenska kyrkans långvariga relation till det offentliga innebär att Svenska kyrkans församlingar är representerade i de flesta kommuners grupp för psykiskt och socialt omhändertagande, POSOM, som aktiveras vid lokala kriser. Svenska kyrkan har också en permanent närvaro vid Myndighetens för samhällsskydd och beredskap (MSB) veckovisa samverkanskonferenser och möjlighet att både ge och få stöd inom ramen för MSB:s ansvarsområde. Svenska kyrkan bemannar även det militära försvaret med fältpastorer och i många krisgrupper ingår präster och diakoner. Därtill har Svenska kyrkan som trossamfund har fortsatt även en formell roll inom det militära försvaret. Den 1 januari 1990 blev Svenska kyrkan ansvarig för den militära själavården. Avtal mellan Svenska kyrkan och Försvarsmakten om den militära själavården har därefter tecknats kontinuerligt. Av det senaste avtalet, som tecknades i december 2019 och gäller till den 31 december 2024, framgår bland annat att Svenska kyrkan, tillsammans med Försvarsmakten, tar ett särskilt ansvar för den militära själavården i såväl grund- som krigsorganisationen.<sup>3</sup>

Försvarsberedningen konstaterar i rapporten *Kraftsamling Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* att trossamfundens grundläggande uppdrag och utgör ett viktigt bidrag till samhällets samlade motståndskraft i höjd beredskap och krig. Att upprätthålla den existentiella hälsan, mental uthållighet, känslan av sammanhang och sammanhållning, inklusive att fira traditioner och högtider, samt mental motståndskraft är i sig en grundläggande komponent i försvarsvilja och individens psykologiska försvar. Förmågan att kunna möta behoven av själavård är också av vikt för utländsk personal som tjänstgör i Sverige. Det förstärkningsbehov inom själavårdsområdet som detta medför bör därför vara en integrerad del av samhällets samlade totalförsvarsplanering. Detta förutsätter en dialog och planering som involverar ansvariga myndigheter, kommuner, Svenska kyrkan och övriga trossamfund.<sup>4</sup> Många trossamfund har medlemmar med egna erfarenheter från krig och långvariga kriser. Därigenom besitter de inte sällan viktiga lärdomar och kunskaper om hur civil beredskap går till i praktiken. Kunskap som på olika sätt behöver tas tillvara i upprustningen av det civila försvaret i Sverige.

SST lyfter att trossamfunden har en stabiliserande faktor i samhället och att de även kan spela en viktig roll i att stärka demokratin, social trygghet och tillit, men deras insatser behöver erkännas och inkluderas på ett mer strukturerat sätt i samhällets arbete. De erbjuder socialt stöd, diakonalt arbete och andlig vård, samt fungerar som samlingsplatser och informationskanaler i olika samhällsskikt. Under kriser, såsom pandemin och desinformationskampanjen mot socialtjänsten, har trossamfunden spelat en central roll i att minska polarisering och sprida korrekt information. Genom den samlade själavårdskompetensen inom trossamfunden finns kompetens att möta och bearbeta människors existentiella oro och bidra till hopp och framtidstro. Trots deras samhällsviktiga funktion uppger många trossamfund att det finns en "beröringsskräck" från kommuner och myndigheter, delvis på grund av Sveriges sekulära samhällsstruktur. Kommuner och statliga myndigheter tenderar att enbart uppmärksamma trossamfund vid kriser, men

---

<sup>2</sup> Regeringsbeslut, Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030, 2024-12-19 F62024/02054 (delvis)

<sup>3</sup> Rapport, Ändrade relationer mellan svenska kyrkan och staten, Svenska Kyrkan, 2021


<sup>4</sup> Kraftsamling Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret DS 2023:34



deras kontinuerliga arbete för social sammanhållning och stöd i utsatta situationer förbises ofta.

SST betonar vikten av ökad samverkan mellan det offentliga och trossamfunden, särskilt inom områden som krisberedskap, socialt arbete och integration. För att förbättra detta föreslås bland annat skapandet av kommunala nätverk för kunskapsutbyte samt en ökad förståelse för trossamfundens arbete bland myndigheter. Ett ömsesidigt kunskapslyft behövs även inom trossamfunden för att förbättra samarbetet med offentliga aktörer.

#### EXEMPEL PÅ TROSSAMFUNDENS ROLL VID EN SAMHÄLLSKRIS



Covid-19 pandemin visade att trossamfunden är viktiga aktörer i samhällskriser. De bidrog både med andligt, socialt och praktiskt stöd, men upplevde samtidigt ekonomiska och organisatoriska svårigheter som påverkade dem långsiktigt. Under pandemin spelade trossamfunden en central roll i att stödja individer och samhällen. Eftersom deras verksamhet bygger på fysiska möten, var de tvungna att snabbt anpassa sig till nya förutsättningar. En majoritet av församlingarna valde att ställa om snarare än att ställa in, genom att erbjuda digitala eller hybridlösningar för gudstjänster, andlig vård och undervisning.

Trossamfunden bidrog också på konkreta sätt i krishantering. Många förmedlade information om pandemin och vaccinet, särskilt till grupper som hade begränsad tillgång till myndighetsinformation. Till exempel spelade muslimska och ortodoxa församlingar en viktig roll i att sprida korrekt information i sina gemenskaper. Socialt arbete förstärktes, där församlingar delade ut matkassar och organiserade stödverksamhet för utsatta grupper. För äldre, som drabbades hårt av isolering, arrangerades promenadgrupper och andra anpassade aktiviteter.

En stor utmaning var dock de ekonomiska konsekvenserna, då många församlingar förlorade intäkter från donationer och verksamheter som kurser och caféer. Samtidigt innebar digitaliseringen att vissa församlingar nådde nya målgrupper och ökade sitt deltagarantal.

## 3. Myndighetens handläggning av frågor som rör trossamfundens roll i krisberedskapssamordning

I följande kapitel beskrivs Myndigheten för stöd till trossamfund arbetssätt för att handlägga frågor om trossamfundens roll i krisberedskapssamordning, vilket värde berörda aktörer upplever att arbetet bidrar till samt vilka förmågor och kompetenser som myndigheten besitter för att uppnå detta.

### 3.1 Arbetssätt för att handlägga frågor om trossamfundens roll i krisberedskapssamordning

SST har ett särskilt utpekat uppdrag att handlägga frågor om trossamfundens krisberedskapssamordning, och att myndigheten samordnar trossamfundet före, under och efter händelse av kris. Möjligheten att uppfylla uppdraget är dock beroende av mycket annat arbete inom myndigheten. Nedan beskrivs myndighetens huvudsakliga tillvägagångssätt.

#### **NÄTVERK OCH SAMVERKANSGRUPPER**

SST leder och samordnar en nationell krissamverkansgrupp för trossamfund. Gruppen består av representanter från ett tjugotal olika trossamfund. Gruppen sammanträder regelbundet flera gånger per år. Syftet är dels att skapa förutsättningar för en nationell samverkan vid kris, dels att erbjuda kapacitetshöjande insatser för att öka beredskap och kompetens. En tredje aspekt är nätverkets funktion som plattform för att utbyta erfarenheter och lägesbilder.<sup>5</sup> SST ingår även i Sveriges krisberedskapssystem på myndighetsnivå. Det övergripande syftet är att värna samhällets funktionalitet och att trossamfundet uppfattas som och utgör viktiga aktörer i det svenska samhället och ses som en självklar del av totalförsvaret och hanteringen av olika kriser.

Uppdraget att handlägga frågor som rör trossamfundens roll inom krissamordning innebär att SST utgör en förmedlare mellan trossamfundet och olika offentliga aktörer. SST har tillsammans med Sveriges kommuner och regioner, SKR, därför etablerat ett nätverk för kommuner och regioner som samverkar med, eller planerar att samverka med, trossamfund. Nätverket omfattar i dagsläget ett 30-tal kommuner och två regioner. Inom ramen för nätverket stod SST och SKR gemensamt under år 2024 exempelvis för en kunskapshöjande konferens riktad mot kommunala tjänstepersoner på strategisk nivå. Vidare syftar nätverket att sprida kunskap från kommuner med redan etablerade relationer till trossamfund till de kommuner som inte kommit lika långt i arbetet.

#### **DIALOG OCH OMVÄRLDSBEVAKNING AV FRÅGOR SOM BERÖR TROSSAMFUNDEN**

SST har ett övergripande uppdrag att främja en dialog mellan staten och trossamfundet och bidra med kunskap om trossamfundsfrågor. SST har därför som en övergripande målsättning om att föra samtal med trossamfundet om religionsfrihet och trossamfundens roll och ansvar i det demokratiska samtalet centralt.

SST har även i uppdrag att bidra med kunskap om trossamfundsfrågor. Myndigheten tolkar och formulerar det uppdraget som att SST är en statlig expertmyndighet för trossamfundsfrågor och den primära källan för andra myndigheter i frågor rörande

---

<sup>5</sup> Årsredovisning för Myndigheten för stöd till trossamfund, 2024

trossamfund i Sverige. Kunskap efterfrågas av allt från privatpersoner till andra myndigheter och civilsamhällesorganisationer. Detta innebär att myndigheten kontinuerligt genomför omvärldsbevakning av frågor som på olika sätt rör trossamfundet på såväl lokal, nationell som internationell nivå. Omvärldsbevakningen utgör även en viktig grund för att kunna hantera frågor som berör trossamfundets roll inom krisberedskapen. I samordningen av trossamfundets krisberedskap är det särskilt viktigt för myndigheten att ha kännedom om sådant som kan komma att påverka trossamfundet negativt och därmed potentiellt bidra till att en kris uppstår. Ett exempel på detta är SST:s proaktiva dialoger med trossamfund i Malmö inför Eurovisionfinalen 2024. Den proaktiva dialogen etablerades redan efter attacken mot Israel den 7 oktober 2023, men intensifierades inför evenemanget, med målsättningen att förhindra och lindra eventuella motsättningar som kunde uppstå till följd av Israels medverkande i tävlingen.

En viktig del av omvärldsbevakningen sker genom att SST:s medarbetare har kontinuerlig dialog med trossamfundet där olika frågor och eventuella oro eller funderingar kan tas upp. Internt har SST även veckovisa avstämningar för att hålla varandra uppdaterade om vad som händer och hur det potentiellt skulle kunna påverka de olika trossamfundet. På internationellt plan deltar SST även i en rad olika konferenser och forum för att ta del av internationell forskning och kunskap.

### **UTBILDNINGAR OCH KUNSKAPSHÖJANDE INSATSER**

SST genomför kontinuerligt olika former av kunskaps- och utbildningsinsatser för olika aktörer. Inom ramen för uppdraget om krissamordning utbildar och informerar SST offentliga aktörer om det mångreligiösa Sverige och trossamfundets roll i hanteringen av krissituationer, med särskilt fokus på socialt, praktiskt och existentiellt krisstöd vid oönskade händelser. Exempelvis har SST tillsammans med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) sedan år 2020 haft ett samarbete där de utbildat drygt 100 personer årligen. Dessa personer kommer från flertalet olika aktörer i samhället, men primärt trossamfundet, och har utbildats i bland annat säkerhet i offentliga miljöer samt risk- och sårbarhetsanalyser. SST får löpande även olika regeringsuppdrag om kunskapshöjande insatser som syftar till att öka förståelsen för trossamfundet och minska polariseringen i samhället. Exempelvis fick myndigheten år 2024 i uppdrag att genomföra kunskapshöjande insatser för att förebygga och motverka antimuslimsk rasism. för att förebygga och motverka antimuslimsk rasism.<sup>6</sup> Myndigheten har sedan tidigare haft ett uppdrag att öka kunskapen hos kommuner, regioner och myndigheter om trossamfundets roll i samhället. Under 2024 fick myndigheten ett fortsatt uppdrag att stärka kunskapen om religion och trossamfund hos kommunerna specifikt.<sup>7</sup>

### **OPERATIVT STÖD TILL AKTÖRER SOM VILL SAMORDNA SITT KRISARBETE MED TROSSAMFUND**

Inom ramen för uppdraget som rör trossamfundets krissamordning bistår SST även med operativt krisledningsstöd till en rad olika aktörer. Hur det operativa stödet ser ut i praktiken beror på hur de specifika behoven ser ut. Det kan exempelvis omfatta rådgivning till offentliga aktörer för att förstå trossamfundet. Det kan också vara stöd för att komma i kontakt med trossamfundet och etablera en relation. Konkret kan det handla om att introducera och sätta personer från kommunen i kontakt med ett trossamfund. En del

---

<sup>6</sup> Uppdrag att genomföra kunskapshöjande insatser för att förebygga och motverka antimuslimsk rasism, A2024/00870, 2024-06-20

<sup>7</sup> Uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund att stärka kommuners kunskap om religion och trossamfund, S2023/02435, S2024/01772 (delvis), 2024-10-10

kommuner har redan etablerat egna former för samverkan med trossamfunden genom interreligiösa råd. I de fallen följer SST främst utvecklingen för att bland annat kunna sprida goda exempel till andra kommuner. Det kan även handla om att hjälpa kommunen att förstå hur en händelse i ett annat land kan komma att påverka det lokala trossamfundet. Kommuner som är mer i början av sitt arbete kan också söka stöd för att inventera lokala trossamfund och förstå den religiösa kontexten. Det operativa stödet omfattar även ett direkt och närvarande stöd när en kris inträffar. Myndighetens personal som arbetar med krisberedskaps- och totalförsvaret är redan mycket belastade, men måste inte sällan prioritera denna typ av stöd framför annat mer långsiktigt strategiskt arbete. Exempelvis var personal från myndigheten på plats samma dag som den nyligen inträffade händelsen i Örebro.

### 3.2 Vilket värde bidrar myndighetens samordning till inom samhällets krisberedskap

Den fördjupade genomlysningen syftar utöver att beskriva myndighetens arbetssätt till att belysa vilket värde myndighetens arbete bidrar med för trossamfundens förmåga att bidra till samhällets krisberedskap och totalförsvaret. Nedan beskrivs vad som framkommit i de intervjuer som Ramboll genomfört inom ramen för genomlysningen.

#### ÖKAD TILLIT OCH FÖRTROENDE MELLAN TROSSAMFUND OCH ANDRA AKTÖRER

SST uppfattas av de intervjuade som en viktig dörröppnare och neutral part som skapar gynnsamma förutsättningar för olika aktörer att etablera kontakt med och initiera informerade och konstruktiva dialoger med trossamfunden. SST har ofta ett redan etablerat förtroende hos trossamfunden vilket gör att trossamfunden är mer benägna att öppna upp för dialog

”Hade vi inte jobbat nära SST så hade vi inte tagit oss in.”

än vad de hade gjort om kommunen eller polisen exempelvis hade bjudit in till dialog. SST intar i dessa dialoger en intermediär roll som kan stötta båda parter i att tolka och förstå varandra, exempelvis genom att hjälpa en kommun översätta och tolka den globala kontexten ner till den lokala kontexten. SST stöttar även trossamfunden att tolka och förstå kommunens syfte och agerande. Trossamfund uppges nu i ökad utsträckning våga ta kontakt med kommunen, något de inte gjorde tidigare.

SST:s arbete upplevs därför särskilt värdefullt för att skapa en grund för en fungerande, tillitsfull och förtroendefull dialog mellan parterna. Genom en etablerad relation och dialog skapas goda förutsättningar för parterna att kommunicera och samarbeta i relevanta och samhällsviktiga frågor. Detta upplevs i förlängningen bidra till att stärka såväl kommunens förmåga att förebygga och hantera kriser, som trossamfundens förmåga att tolka och bidra till den gemensamma samhällskrisberedskapen.

#### ÖKAD FÖRSTÅELSE FÖR TROSSAMFUNDENS POTENTIELLA ROLL I SAMHÄLLET

SST:s arbete med att bygga relationer mellan och utbilda och informera offentliga aktörer om trossamfundens roll inom krisberedskap uppges bidra till en ökad förståelse för vilken roll trossamfunden spelar i dagens samhälle, men även vilken potentiell roll de kan spela i samhället. Genom arbetet med att samordna trossamfunden

”Nyckelspelare i alla kriser som har koppling till religion, men viktigast kanske är nå ut till målgrupper i samhället.”

inom krisberedskapen får aktörer som kommuner en större förståelse för hur viktiga trossamfunden exempelvis är som plattform för att nå ut till grupper som kommunen normalt sett kanske har svårt att nå. SST uppges vara en mycket viktig kanal både för att nå ut bredare, och för att säkerställa att informationen är korrekt och anpassad efter

mottagaren. Därtill anses SST vara en trovärdig och pålitlig avsändare vilket uppfattas bidra till att budskapet mottas på ett bättre sätt.

SST:s arbete uppges även bidra till att fler och fler aktörer får förståelse för vilka värdefulla kunskaper och resurser som trossamfundet kan bidra med till samhällets krisberedskap. För många kommuner ökar också behoven av att förstå och samarbeta med olika trossamfund bland annat för att säkerställa att alla samhällsgrupper får lika förutsättningar vid kris.

### **ÖKADE INSIKTER OM HUR TROSSAMFUNDEN KAN BIDRA TILL MINSKAD POLARISERING I SAMHÄLLET OCH STÄRKT SOCIAL SAMHÅLLNING**

SST:s arbete med att föra samman och samordna trossamfundens krisarbete bidrar till att stärka relationerna trossamfund emellan likväl som mellan trossamfund och andra aktörer som kommuner. Flera uppger att de i de dialoger och relationer med trossamfund som etablerats med stöd av SST fått insikter om hur viktiga trossamfundet kan vara i arbetet för att motverka och minska konflikter i samhället.

Den ökade förståelsen för hur exempelvis geopolitiska händelser kan komma att påverka trossamfund här i Sverige uppges exempelvis möjliggjort för kommunen att vara mer förberedd på vad som kan hända. Genom de tillitsfulla relationerna har kommuner tillsammans med trossamfund kunnat nå ut med viktig information och budskap för att förhindra missförstånd och ökad misstro mot myndigheter.

”Jobbar mycket annorlunda än andra myndigheter. Bäst på att dricka kaffe. Bygger på det sättet upp en djup kunskap och förståelse för trossamfundens verksamhet. Ingen som har sådan kunskap inte ens Säpo.”

”De har en relationell syn på arbetet där det handlar om att ge och ta. I en svensk kontext där vi har en mer instrumentell syn på saker.”

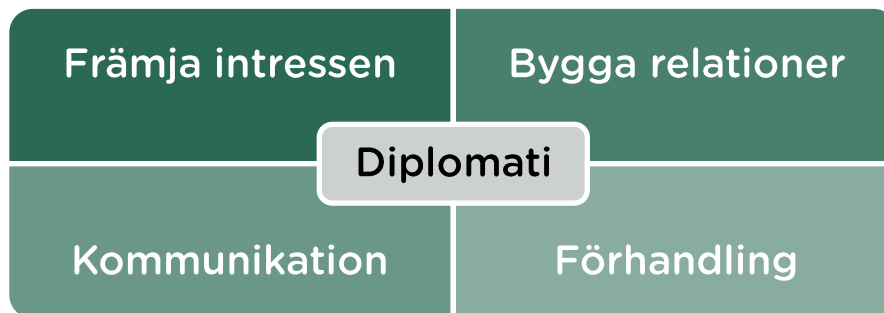
## **3.3 Vilka förmågor och kompetenser besitter myndigheten**

Den fördjupade genomlysningen ska belysa på vilket sätt myndigheten arbetar för att samordna trossamfundens krisberedskapsarbete. Utöver att beskriva arbetssätt syftar genomlysningen även till att belysa vilka förmågor och kompetenser som krävs för att arbetssättet ska vara framgångsrikt och skapa önskade effekter. I följande avsnitt beskrivs de förmågor och kompetenser som träder fram i de intervjuer vi genomfört inom ramen för uppdraget.

### **DIPLOMATISKA FÖRMÅGOR FÖR FÖRTROENDEFULLA RELATIONER OCH EFFEKTIV KONFLIKTHANTERING**

I de intervjuer som genomförts inom uppdraget för att få en fördjupad förståelse för myndighetens arbetssätt och vilket värde arbetet bidrar med framträder en bild av ett arbetssätt som kan liknas vid diplomati. Diplomati syftar till att främja sitt lands intressen samtidigt som andra staters behov och perspektiv balanserar. Grundläggande principer som lyfts fram inom diplomati är - *förhandling, kommunikation, att bygga relationer och*

att främja intressen.<sup>8</sup> Dessa principer utgör grunden för effektiva diplomatiska förbindelser, underlätta fredlig lösning av konflikter och främja internationellt samarbete.



Figur 1 Grundläggande principer för diplomati

Nedan beskrivs dessa principer mer i detalj:

- Främja intressen**

Diplomater arbetar för att främja sitt lands intressen samtidigt som de balanserar andra staters behov och perspektiv. Strategisk planering, förhandling och diplomatiskt påverkansarbete är nyckelverktyg för att driva nationella mål på den globala scenen. Att skapa allianser och koalitioner gör det möjligt för diplomater att stärka sitt lands inflytande i internationella beslutsprocesser. Framgångsrik diplomati kräver förmågan att navigera i komplexa geopolitiska landskap och bygga konsensus kring gemensamma mål. Att främja nationella intressen handlar om att säkerställa hållbart samarbete och att hitta ömsesidigt gynnsamma lösningar snarare än ensidiga fördelar.
- Bygga relationer**

Att bygga och upprätthålla relationer är en hörnsten i diplomatin, vilket gör det möjligt för nationer att främja samarbete och stabilitet. Diplomater använder personliga möten, kulturella utbyten och offentlig diplomati för att skapa förtroende och förståelse. Kulturell medvetenhet och känslighet är avgörande för att lyckas i diplomatiska uppdrag och för att undvika missförstånd. Multilateral diplomati, såsom deltagande i internationella organisationer, stärker globala nätverk och förbättrar samarbetet. Stark diplomati och långsiktiga relationer bidrar till fred, ekonomiska partnerskap och effektiv konflikthantering.
- Kommunikation**

Kommunikation är diplomatins livsnerv och möjliggör utbyte av idéer, perspektiv och viktig information mellan nationer. Diplomater använder olika kanaler, såsom diplomatiska förbindelser, officiella uttalanden och direkt dialog, för att framföra sina budskap. Stark kommunikationsförmåga, inklusive aktivt lyssnande och kulturell anpassningsförmåga, är avgörande för att förhindra missförstånd och konflikter. I modern diplomati har digital kommunikation och sociala medier blivit allt viktigare för att forma den globala opinionen och internationella relationer.

<sup>8</sup> Beskrivs bland annat i följande artikel: *Four Core Principles of Diplomacy*, Foundations for International Engagement, Science for All Publications, Mohammed B. E. Saaida Department of International Relations and Diplomacy, Faculty of Administration Sciences and Informatics, Al-Istiqlal University, Jericho - Palestine.

Effektiv kommunikation främjar transparens, bygger förtroende och skapar en grund för konstruktivt diplomatiskt samarbete.

- **Förhandling**

Förhandling är en grundläggande del av diplomati som innebär diskussioner och förhandlingar för att nå ömsesidigt accepterade överenskommelser. Skickliga diplomater använder analytiskt tänkande, övertygande kommunikation och kulturell förståelse för att identifiera gemensamma intressen. Effektiva förhandlingar skapar förtroende, främjar samarbete och hjälper till att lösa konflikter mellan nationer. Informella förhandlingar, mer kända som *“back channel diplomacy”*, spelar ibland en avgörande roll för att möjliggöra diskreta samtal i känsliga frågor. Framgångsrik diplomatisk förhandling handlar om att balansera nationella intressen samtidigt som man främjar fredliga lösningar.

Dessa principer fångar därför väl myndighetens valda arbetssätt, framför allt när det gäller att initiera dialog och upprätthålla relationer med trossamfunden.

#### **OLIKA KOMPETENSER OCH ERFARENHETER FÖR ATT SÄKRA OLIKA PERSPEKTIV**

Utöver att handläggarna på SST uppges ha de diplomatiska förmågor som krävs för att etablera tillit och förtroende hos trossamfunden och andra aktörer beskriver myndigheten vikten av att medarbetarna besitter olika erfarenheter och kompetenser såsom att vissa har omfattande erfarenhet från offentlig sektor medan andra har erfarenhet och djup förståelse för trossamfundens värld. På det sättet säkerställs att myndigheten beaktar parternas olika förutsättningar och perspektiv, vilket är särskilt viktigt när det kommer till att etablera kontakter och relationer mellan trossamfunden och det offentliga.

## 4. Myndighetens roll och uppdrag framåt

I följande kapitel beskrivs Rambolls slutsatser och rekommendationer baserade på de iakttagelser som gjorts inom ramen för den fördjupade genomlysningen.

### 4.1 Slutsatser

#### **OTYDLIGT FORMULERAT UPPDRAG RISKERAR ATT MINSKA GENOMSLAGET AV MYNDIGHETENS ARBETE**

SST har enligt instruktionen i uppgift att handlägga frågor som rör trossamfundens krisberedskapssamordning. Uppdraget är formulerat på ett sådant sätt att det inte beskriver myndighetens arbete och bidrag på området. Trossamfunden lyfts, av flera aktörer såsom kommuner som viktiga aktörer i samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser. Inom försvaret lyfts de fram som viktiga aktörer i Sveriges samlade totalförsvarsförmåga. SST:s arbete med att bygga goda relationer mellan det offentliga och trossamfunden möjliggör för en effektiv och fungerande samverkan i viktiga samhällsfrågor såsom samhällets krisberedskap. I förlängningen stärker det samhällets motståndskraft. Genom att tydligare definiera myndighetens uppdrag och roll skapas bättre förutsättningar för myndigheten att prioritera och säkerställa rätt resurser, kompetenser och förmågor för uppdraget. Detta blir särskilt viktigt i samband med sammanslagningen av myndigheten med MUCF.

#### **SST:S ARBETSSÄTT HAR STÄRKT TROSSAMFUNDENS FÖRUTSÄTTNINGAR ATT BIDRA TILL SAMHÄLLET'S KRISBEREDSKAP**

Trossamfunden utgör med deras utvecklade förmåga att stödja och möta människor i kris en naturlig aktör när en kris väl uppstår, men för att få ut full potential av trossamfunden inom krisberedskapen utgör SST i rollen som intermediär en viktig aktör. Myndigheten har valt att inta en intermediär roll, som i vissa fall varit avgörande, för att etablera kontakter mellan det offentliga och trossamfunden. Myndighetens tillitsfulla relationer med trossamfunden har möjliggjort för dem att utgöra dörröppnare för de offentliga. SST agerar idag som rådgivare till offentliga aktörer i komplexa och inte sällan känsliga frågor som rör trossamfunden. Den fördjupade genomlysningen av SST:s val av arbetssätt på området har stärkt förutsättningar för såväl trossamfund som offentliga aktörer att samordna och samarbeta för en robustare och fungerande gemensam krisberedskap. Genomlysningen visar även på att myndighetens valda arbetssätt varit särskilt framgångsrikt för att förebygga och hantera kriser till följd av religiös radikaliserings, polariseringen i samhället och geopolitiska händelser.

#### **TROSSAMFUNDEN UTGÖR VIKTIGA AKTÖRER INOM SAMHÄLLET'S KRISBEREDSKAP OCH CIVILA FÖRSVAR**

Det säkerhetspolitiska läget har försämrats kraftigt den senaste tiden och erfarenheter från Rysslands krig i Ukraina visar att det civila utgör faktiska måltavlor i kriget. SST:s arbete uppfattas av de kommuner och statliga myndigheter som tagit del av stödet som oerhört värdefullt för att etablera goda och fungerande relationer med trossamfunden. På grund av begränsade resurser når dock myndigheten i dagsläget relativt få kommuner. Samtidigt pågår just nu en omfattande beredskapshöjning av såväl militären som av det civila försvaret. Regeringen poängterar i *Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025* att det är särskilt viktigt att motståndskraften i de



viktigaste samhällsfunktionerna vidareutvecklas och fördjupas.<sup>9</sup> På det sättet, menar regeringen, kommer stödet till det militära försvaret att utvecklas och stärkas, liksom samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fredstid. Trossamfunden utgör en viktig del av det svenska totalförsvaret som grundas på idén om civilt och militärt samarbete, vilket gör att hela samhället kan mobiliseras vid kris. SST:s arbete utgör en viktig funktion i att samordna, men också i att mobilisera och kanalisera trossamfundens arbete inom krisberedskapen.

### **SAMTIDIGT SOM TROSSAMFUNDEN UTGÖR EN STYRKA, UTGÖR DE OCKSÅ EN SÅRBARHET I TIDER AV HÖJD BEREDSKAP OCH KRIG**

Även den antagonistiska hotbilden mot Sverige ökar. Olika statsaktörer bedriver i allt högre utsträckning spionage, påverkans- och informationsoperationer i Sverige och stöttar olika extremistgrupper i avsikt att skapa osäkerhet och politisk oro i Sverige. Trossamfunden utgör en måltavla för denna typ av hot, vilket innebär att även om de utgör en styrka inom det civila försvaret utgör det även en sårbarhet i vårt försvar. Baserat på det som framkommit i den fördjupade genomlysningen kan SST:s etablerade och tillitsbaserade relationer med trossamfunden ses som en viktig skyddsfaktor för att motverka och fånga upp denna typ av hot. Myndigheten för psykologiskt försvar trycker på att det så kallade psykologiska försvaret utgör en viktig del av det civila försvaret. Det psykologiska försvaret handlar om att skydda samhället mot otillbörlig informationspåverkan från främmande makt. Påverkan som på olika sätt syftar till att manipulera befolkningens tro, beteende och beslutsfattande genom att sprida vilseledande eller falsk information, ofta via internet och sociala medier. Syftet med denna påverkan är att skapa osäkerhet, minska förtroendet för demokratiska institutioner och destabilisera samhället. När samhället är sårbart blir det lättare för främmande makt att uppnå sina mål utan att använda militära medel. Här utgör SST en viktig aktör för att stärka trossamfundens psykologiska försvar och därmed stärka samhällets gemensamma motståndskraft.

## 4.2 Rekommendationer

Ramboll anser att myndighetens arbete med att handlägga frågor som rör trossamfundens krissamordning utgör en viktig, ibland avgörande faktor, för att på ett effektivt sätt involvera trossamfunden i samhällets krisberedskap och civila försvar. Vi anser att det därför finns all anledning att se över och förtydliga myndighetens uppdrag på området samt se över myndighetens resurser för att säkerställa att fler kommuner och andra relevanta aktörer får möjlighet att ta del av stödet.

Baserat på genomlysningen rekommenderar Ramboll därför myndigheten att:

- I dialog med ansvarigt departement utarbeta en mer passande formulering för nuvarande uppdrag att *handlägga frågor om trossamfundens roll i krisberedskapssamordning* som bättre beskriver myndighetens arbete på området. Förslag på möjliga formuleringar nedan:
  - Myndigheten ska verka för att trossamfunden deltar aktivt i samhällets krisberedskap och i det civila försvaret.
  - Myndigheten ska möjliggöra för trossamfunden att aktivt delta i det svenska krishanteringssystemet och inom det civila försvaret.

---

<sup>9</sup> Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021-2025. Regeringsbeslut, 2020-12-17 Ju2020/04658 (delvis)

- o Myndigheten ska verka för samverkan mellan myndigheter och trossamfunden i det förebyggande arbetet samt skapa förutsättningar för och bidra till att säkerställa ett samordnat och effektivt agerande vid kris och krig.
  - o Myndigheten ska säkerställa trossamfundens proaktivitet och handlingskraft vid fredstida krissituationer eller vid krig och krigsfara.
- I dialog med ansvarigt departement säkerställa att myndighetens upparbetade arbetssätt, förmågor och kompetenser för att involvera trossamfunden i samhällets krisberedskap bibehålls och kan vidareutvecklas i samband med sammanslagningen med MUCF.
- I dialog med ansvarigt departement föra en dialog om hur myndighetens resurser kan förstärkas dels för att nå fler kommuner och andra relevanta aktörer, dels för att kunna balansera och hantera behovet av mer operativt akut stöd med det mer långsiktiga strategiska arbetet.

# Bilaga 1

## Datainsamling och referenser

I följande bilaga ges en översiktlig dokumentation av det underlag som ligger till grund för den fördjupade genomlysningen.

### INTERVJUER

Intervjuer har genomförts med följande aktörer/organisationer:

- Center mot våldsbejakande extremism (CVE)
- Brottsförebyggande rådet (BRÅ)
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Polismyndigheten
- Länsstyrelser
- Kommuner
- Representanter för religiösa civilsamhällesorganisationer
- SST:s ledning och medarbetare

### DOKUMENTSTUDIER OCH REFERENSER

Följande underlag ligger till grund för de dokumentstudier som genomförts inom ramen för uppdraget:

Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Regeringsbeslut, 2020-12-17 Ju2020/04658 (delvis), (hämtad februari 2025)

Ds (2023:34) Kraftsamling - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret, 19.12.2023, [Kraftsamling - Regeringen.se](#), (hämtad februari 2025)

*Core Principles of Diplomacy: Foundations for International Engagement*, Science for All Publications, Mohammed B. E. Saaida Department of International Relations and Diplomacy, Faculty of Administration Sciences and Informatics, Al-Istiqlal University, Jericho - Palestine.

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

Myndigheten för stöd till trossamfund. "Trossamfundens betydelse för krisberedskap", n.d., [Trossamfundens betydelse för krisberedskapen - Myndigheten för stöd till trossamfund \(myndighetensst.se\)](#) (hämtad februari 2025)

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 \(myndighetensst.se\)](#) (hämtad jan 2024)

Myndighetens för stöd till trossamfunds yttrande angående utredningen Struktur för ökad motståndskraft, SOU 2021:25

Prop. (1998/99:124) Staten och trossamfunden – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m., [p9899\\_124.PDF \(regeringen.se\)](#) (hämtad februari 2025)

Myndigheten för stöd till trossamfund "Trossamfunden och covid-19 en undersökning om hur pandemin påverkat lokala församlingar i Sverige", Linnea Lundgren, Fil.dr, forskare Centrum för civilsamhällesforskning, Marie Cedershiöld högskola, Dnr: 1.5/0356(21), 2022

Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Myndigheten för stöd till trossamfund, Regeringsbeslut s2023/03224

Rapport, Ändrade relationer mellan svenska kyrkan och staten, Svenska Kyrkan, 2021

Remissyttrande över "Redovisningen av uppdrag om att lämna förslag om organisationsförändring gällande Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Myndigheten för stöd till trossamfund, Dnr 0340/24, Brottsförebyggande rådet, 2024-06-20

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 av SST och MUCF

Yttrande över Stärkt konstitutionell beredskap, (SOU 2023:75), Dnr 4.4./0462(23), Myndigheten för stöd till trossamfund, 2024-03-14